

Analisis CSIS

Paradoks Posisi Internasional Indonesia

ANALISIS PERISTIWA

Tinjauan Perkembangan Politik:

- Pergantian Panglima TNI, Kapolri dan Jaksa Agung:
Berharap dalam Kebimbangan

Tinjauan Perkembangan Ekonomi:

- Pertumbuhan Ekonomi, Ancaman Inflasi dan Arus Balik
Modal

ARTIKEL

Mengelola Paradoks: Identitas, Citra dan Posisi Internasional Indonesia

ASEAN di Tengah Multilateralisme Asia: Tantangan dan Peluang bagi Sentralitas ASEAN

Terobosan Baru APEC Menuju FTAAP

Analisis Kebijakan Subsidi BBM dalam Perspektif Ketahanan Nasional

Memperkuat Otonomi Fiskal Daerah



CENTRE FOR
STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS CSIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS CSIS sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: Nalar Ajar Terusan Budi. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan

orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi – tiadanya sikap a priori – pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat Nalar Ajar Terusan Budi yang tertera pada lingkaran piringan adalah surya sengkala: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. Nalar menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, Ajar berwatak 7, Terusan berwatak 9, dan Budi berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

*Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab*

Vidhyandika D. Perkasa

Dewan Redaksi

J. Kristiadi, Rizal Sukma, Raymond Atje,
Medelina K. Hendytio

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

Analisis CSIS

Vol. 39, No. 4, Desember 2010

ISSN 1829-5908

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

394 – 396

ANALISIS PERISTIWA

❑ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Pergantian Panglima TNI, Kapolri dan Jaksa Agung: Berharap dalam Kebimbangan
Arief Priyadi

397 – 414

❑ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi*

- Pertumbuhan Ekonomi, Ancaman Inflasi dan Arus Balik Modal
Deni Friawan

415 – 431

ARTIKEL

❑ Mengelola Paradoks: Identitas, Citra dan Posisi Internasional Indonesia

Rizal Sukma

432 – 445

❑ ASEAN di Tengah Multilateralisme Asia: Tantangan dan Peluang bagi Sentralitas ASEAN

Lina A. Alexandra

446 – 461

❑ Terobosan Baru APEC Menuju FTAAP

Lepi T. Tarmidi

462 – 476

❑ Analisis Kebijakan Subsidi BBM dalam Perspektif Ketahanan Nasional

Timotius D. Harsono

477 – 512

❑ Memperkuat Otonomi Fiskal Daerah

Robert Endi Jaweng

513 – 533

PENGANTAR REDAKSI

Secara geografis dan demografis, Indonesia adalah negara besar dengan sumber kekayaan alam yang melimpah. Sayangnya, hingga kini sebagian rakyat Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan. Banyak pihak menganggap bahwa tata kelola pemerintahan merupakan masalah utama, yang mengakibatkan tidak terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat. Bank Dunia menilai tata kelola pemerintahan seperti akuntabilitas, stabilitas politik, efektifitas pemerintahan, supremasi hukum, kualitas regulator, dan pengendalian korupsi masih lemah. Masalah infrastruktur juga menjadi kendala pembangunan ekonomi Indonesia. Penerapan ekonomi oligarki dan demokrasi kolusi yang hingga kini masih berlaku juga dinilai sebagai penghambat pembangunan ekonomi Indonesia. Demokrasi tidak mampu mengurangi praktik korupsi ataupun untuk menegakkan supremasi hukum. Ekonomi oligarki masih tetap terjadi. Desentralisasi yang seharusnya dimaksudkan agar pemerintah menjadi lebih dekat dengan rakyat, akan tetapi justru di banyak tempat memunculkan raja-raja lokal yang menetapkan prioritas yang rendah untuk pelayanan sosial dan investasi infrastruktur penting.

Dalam artikel berjudul "Mengelola Paradoks: Identitas, Citra dan Posisi Internasional Indonesia", *Rizal Sukma* menguraikan bahwa adalah sebuah paradoks ketika Indonesia merupakan salah satu masyarakat paling agamis di antara masyarakat bangsa-bangsa, namun pada saat yang sama ia juga menduduki posisi sebagai salah satu negeri terkorup di dunia. Adalah sebuah paradoks ketika Indonesia merasa dirinya sebagai negara yang besar, namun "kebesaran" itu ternyata tidak menimbulkan rasa hormat dari negara-negara di sekitarnya. Lihat saja, bagaimana rentannya wilayah udara dan laut kita terhadap intrusi asing. Juga, betapa lemahnya posisi kita dalam membela hak-hak warga negara yang mencari nafkah di negeri orang. Selain itu, bagaimana mudahnya kita menyerah dalam berbagai perundingan dengan bangsa-bangsa lain.

Lina A. Alexandra dalam artikel berjudul “ASEAN di Tengah Multilateralisme Asia: Tantangan dan Peluang bagi Sentralitas ASEAN” menyoroti meningkatnya pamor Asia Tenggara, khususnya ASEAN, dalam hal ini sebagai mitra dari negara-negara besar di kawasan merupakan suatu peluang penting yang perlu disikapi secara cermat. Artinya, peluang ini harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya demi terciptanya stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia Pasifik secara luas, Asia Tenggara dan tentunya termasuk juga kepentingan negara-negara anggota ASEAN. Di sisi lain, tindakan ini tentunya memerlukan suatu perhitungan terhadap sejumlah resiko yang mungkin muncul dengan adanya keterlibatan negara-negara besar, yang tentu memiliki agenda kepentingan masing-masing. Dalam hal ini, ASEAN perlu memiliki suatu kesamaan pandangan dan langkah untuk merumuskan posisi dan strategi bersama terhadap negara-negara besar ini.

Artikel *Lepi T. Tarmidi* berjudul “Terobosan Baru APEC Menuju FTAAP” mengulas tentang kalangan pebisnis yang bergabung dalam *APEC Business Advisory Council* (ABAC) yang cukup lama merasakan bahwa kebuntuan dalam proses liberalisasi APEC berjalan sangat lambat, artinya tidak ada hasil yang nyata bagi mereka. Satu-satunya hasil nyata adalah *APEC Business Travel Visa*. Sementara itu, kegamangan ini kemudian mereka tuangkan dalam suatu gagasan baru yang dicetuskan pada tahun 2004 untuk membentuk suatu *Free Trade Area of the Asia-Pacific* (FTAAP). APEC kemudian merespon dengan menugaskan *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC) dan ABAC untuk menyusun laporan mengenai *feasibility* pembentukan FTAAP. Akhirnya, pada Pertemuan Puncak Pemimpin Perekonomian APEC di Yokohama, Jepang, November 2010, diambil terobosan untuk memulai langkah-langkah konkret dalam merealisasikan FTAAP.

Timotius D. Harsono dalam penelitiannya berjudul “Analisis Kebijakan Subsidi BBM dalam Perspektif Ketahanan Nasional” antara lain menyebutkan, dari sudut pandang ekonomi, seperti diperlihatkan dari beberapa hasil penelitian bahwa dampak negatif pemberian subsidi BBM ternyata lebih besar daripada dampak positifnya. Penerapan subsidi BBM di samping sangat membebani APBN, juga berkontribusi terhadap meningkatnya defisit anggaran, terjadinya distorsi pasar, dan

hilangnya kesejahteraan (*welfare loss*) dalam perekonomian nasional. Secara keseluruhan, manfaat yang diterima masyarakat jauh lebih kecil dari biaya yang dikeluarkan untuk subsidi BBM. Sementara, kepentingan politik seringkali mengintervensi proses pengambilan keputusan yang terkait dengan kepentingan publik sehingga sasaran kebijakan tidak tercapai secara optimal. Kebijakan subsidi BBM sangat berkaitan dengan kepentingan politik.

Sementara itu, *Robert Endi Jaweng* dalam artikel berjudul "Memperkuat Otonomi Fiskal Daerah" menguraikan bahwa dalam konteks spesifik pajak dan retribusi daerah, ikhtiar penguatan otonomi fiskal pada sisi penerimaan, tampaknya banyak terkait dengan beberapa faktor, baik pada tataran kebijakan dan administrasi pemungutan pajak/retribusi tersebut, maupun saat penggunaan hasil pungutannya. *Pertama*, pada sisi pemungutan, otonomi fiskal menuntut adanya diskresi bagi Pemda untuk membuat keputusan dalam hal penentuan basis pajak dan penetapan tarif. *Kedua*, pada sisi alokasi hasil pungutan, karakter pajak daerah memiliki perbedaan dasar dibanding pajak nasional dalam hal tujuan peruntukannya. Jika merujuk dua fungsi pokok pajak, *budgeter* dan *regulerend*, karakter pajak daerah sejatinya lebih berperan sebagai pengarah kebijakan Pemda agar lebih berorientasi pada pelayanan publik. *Ketiga*, otonomi fiskal daerah juga terkait erat dengan dasar hukum (Perda) yang mengatur keberadaan PDRD. Dengan sistem pengawasan berlapis (preventif dan represif) atas Perda PDRD memang dijamin efektifitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan masa sebelumnya.

REDAKSI

ANALISIS PERISTIWA

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Pergantian Panglima TNI, Kapolri, dan Jaksa Agung: Berharap dalam Kebimbangan

Arief Priyadi

PENGANTAR

Menjelang triwulan keempat tahun 2010 bangsa Indonesia dihadapkan pada proses suksesi di bidang pertahanan, keamanan, dan hukum yang termanifestasikan dalam institusi TNI, Polri, dan Kejaksaan Agung. Suksesi itu menjadi penting karena memberi harapan ketika institusi-institusi tersebut tengah dihadapkan pada persoalan-persoalan yang membelitnya dan nyaris mencabik tingkat kepercayaan masyarakat. Meskipun demikian, masyarakat masih berharap bahwa suksesi pucuk pimpinan ketiga institusi itu dapat mengatasi persoalan kelembagaan yang melilitnya dan menjadi tumpuan harapan bagi perbaikan hukum di negeri ini.

TNI, Polri, dan Kejaksaan Agung bukanlah organisasi politik. Oleh karenanya menjadi terasa janggal ketika muncul manuver politik menyertai proses pergantian atau suksesi tersebut. Munculnya berbagai manuver politik itu paling tidak mengindikasikan adanya masalah yang signifikan dalam tubuh lembaga yang bersangkutan, padahal penentuan personel yang akan duduk di pucuk pimpinan adalah hak presiden dengan menyertakan peran DPR melalui penyelenggaraan *fit and proper test* (uji kelayakan dan kepatutan). Dalam hal demikian akseptabilitas politik turut menjadi pertimbangan utama.

Kepemimpinan seseorang dalam sebuah institusi memang ada batas waktunya. Namun suatu kebijakan akan berdampak lanjut secara positif tanpa batas waktu, sepanjang akseptabel – bisa diterima oleh masyarakat dan bangsa karena sifatnya yang prospektif bagi kemajuan bangsa dan negara. Batas waktu seorang pemimpin di dalam demokrasi tidaklah panjang jika dibandingkan dengan perjalanan sejarah bangsa. Oleh karena itu, dalam keterbatasan waktu tersebut masyarakat berharap adanya peningkatan perbaikan untuk menjadi modal dalam menapaki perjalanan bangsa di masa-masa mendatang.

Kini bangsa Indonesia dalam kondisi kurang menguntungkan. Kemiskinan cenderung menjelma menjadi cengkeraman maut, penyakit korupsi telah menghisap sumsum negara, para elite bangsa lebih mengedepankan kepentingannya sendiri dan kelompoknya, sikap kebersamaan terganggu oleh karena sering adanya ketegangan antar kelompok masyarakat, tak terkecuali sering terasa pula muncul benih-benih pengingkaran terhadap eksistensi sebagai wilayah kesatuan Republik Indonesia (RI). Dalam konteks kondisi bangsa yang demikian, kita mengharapkan pucuk pimpinan ketiga institusi itu betul-betul sosok yang memiliki komitmen mempertahankan kesatuan bangsa dan negara, komitmen memberantas korupsi, termasuk kemauan membersihkan internal institusi dari unsur yang tidak mendukung pemberantasan korupsi, dan komitmen penegakan hukum yang bebas dari intervensi. Di samping itu, mereka juga harus mampu segera meraih kepercayaan dan dukungan publik.

PERGANTIAN PANGLIMA TNI

Memasuki triwulan keempat tahun 2010, perkembangan di TNI ditandai dengan pergantian panglima TNI. KSAL Laksamana TNI Agus Suhartono menjadi calon tunggal pengganti Jenderal Djoko Santoso yang telah purna tugas. Ia melenggang sendirian sebagai calon panglima TNI. Tiadanya saingan itu memang merupakan perintah undang-undang yang menyebutkan jabatan Panglima TNI dapat diduduki secara bergantian oleh perwira tinggi aktif dari TNI-AD, AU, dan AL, yang sedang atau pernah menjabat sebagai Kepala Staf

Angkatan.¹ Oleh karenanya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak perlu repot dan cukup menyodorkan satu nama kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk diproses melalui uji kelayakan dan kepatutan.

Terhadap pengajuan satu nama ini, Ketua Komisi I DPR yang membidangi pertahanan dan keamanan, Mayjen ((Purn.) Tubagus Hasanuddin mengatakan bahwa Agus Suhartono memenuhi syarat, yaitu menduduki jabatan KSAL, *track record*-nya bersih dari kasus korupsi dan bebas dari pelanggaran hak asasi manusia.² Sementara itu, penjelasan Ketua Komisi I DPR Mahfudz Shiddiq, DPR tidak mendapat laporan permasalahan bernada negatif dari masyarakat tentang calon panglima TNI Agus Suhartono. Dikatakan pula, ia tidak sedang tersangkut masalah tindak pidana dan taat dalam melaporkan kekayaan kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).³

Rapat Paripurna DPR tanggal 27 September 2010 akhirnya menyetujui pengangkatan Laksamana Agus Suhartono menjadi Panglima TNI disertai empat catatan yang harus diselesaikan Agus, yaitu: (1) harus menuntaskan reformasi di lingkungan TNI, (2) memperhatikan industri pertahanan dalam negeri guna memenuhi kebutuhan dasar pokok (*minimum essention force*) TNI, (3) mengembangkan postur anggaran TNI antara belanja rutin dan belanja modal, dan terus meningkatkan kesejahteraan prajurit; dan (4) menguatkan peran TNI di wilayah perbatasan, khususnya wilayah perbatasan maritim dan daerah-daerah rawan separatisme.⁴

Tugas dan kewajiban Panglima TNI pada dasarnya sudah diatur dalam pasal 15 UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Pasal tersebut mengatur hal-hal normatif menyangkut masalah kebijakan dan operasional, serta menjadi acuan sikap dan tindakan bagi seorang panglima TNI. Namun, dalam praktiknya seorang panglima TNI dapat mempertajam ketentuan normatif tersebut, yang diperoleh dari berbagai masukan, baik berupa opini publik maupun evaluasi dari lembaga swadaya masyarakat.

¹ UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 13 ayat (4).

² *Mimbar Politik*, 15 September 2010.

³ *Kompas*, 28 September 2010.

⁴ *Koran Jakarta*, 18 September 2010.

Tampaknya, Jenderal Djoko Santoso selama menduduki jabatan Panglima TNI telah menempatkan UU No. 34 Tahun 2004 sebagai acuan kebijakan. Disebutkan ada lima agenda reformasi TNI, yaitu tidak berpolitik, tidak berbisnis, tunduk pada hukum pidana sipil, profesional, dan kesejahteraan⁵. Dijelaskan bahwa prajurit TNI sudah tidak memilih dalam pemilihan umum, TNI sudah tidak berbisnis lagi. Sementara itu, RUU tentang Peradilan Militer sekarang sudah berada di otoritas politik, untuk profesionalitas TNI sudah ada perubahan di kurikulum, sedangkan di bidang kesejahteraan ada peningkatan uang lauk pauk, gaji dan remunerasi yang akan segera direalisasikan.⁶ Meskipun demikian, diakui oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bahwa reformasi TNI masih belum tuntas.⁷

Di kalangan masyarakat, terutama oleh lembaga swadaya masyarakat yang tergolong kritis, juga menilai agenda reformasi TNI belum tuntas. Dalam sebuah diskusi yang diselenggarakan Institute for Defence Security and Peace Studies (IDSPS), di Jakarta pada 6 Oktober 2010, terkait dengan agenda reformasi peradilan militer, Haris Azhar (KontraS) mengatakan, resistensi masih tinggi, terutama dari Kementerian Pertahanan dan TNI, di mana yurisdiksi pemberlakuan peradilan militer tidak berbasis individual melainkan kejahatannya. Demikian halnya dengan masalah akuntabilitas yang terkait dengan penyelesaian bisnis TNI, yang disentuh Kementerian Pertahanan hanya bisnis legal, pada hal dalam kenyataannya bisnis ilegalnya yang justru lebih besar. Rizal Darma Putra (Direktur Eksekutif Lembaga Studi Pertahanan dan Studi Strategis Indonesia) menilai adanya konsep besar yang belum jelas dan banyaknya kebijakan yang tidak sinkron. Meskipun Kementerian Pertahanan telah mengajukan Rancangan UU tentang Komponen Cadangan, namun apa yang dimaksud dengan ancaman tidak didefinisikan dengan jelas, tentang siapa yang dimaksud dengan musuh juga tidak jelas.

Sebuah keputusan bersejarah pernah diambil Jenderal Endriartono Sutarto pada tahun 2004, di mana TNI segera keluar dari DPR tanpa

⁵ *Kompas*, 21 September 2010.

⁶ *Ibid.*

⁷ Lihat Juru Bicara Kepresidenan Julian Aldrin Pasha dalam *Kompas*, 20 September 2010.

harus menunggu hingga 2009 seperti yang diwacanakan pada waktu itu. Keputusan tersebut merupakan langkah patriotik yang menandai garis akhir tentara berpolitik, juga dapat dilihat sebagai tindakan menyesuaikan diri dengan negara penganut paham demokrasi. Disebut sebagai langkah patriotik, karena salah satu persoalan paling rumit dalam mewujudkan sistem politik demokratis di negara-negara dunia ketiga adalah menata hubungan sipil-militer. Banyak pemerintahan baru gagal menerapkan prinsip supremasi sipil karena di samping rapuhnya pemerintahan sipil juga akibat keengganan pihak militer untuk menarik diri dari kancah politik. Kegagalan tersebut telah memberi inspirasi bagi ilmuwan politik untuk mencari konsep yang cocok mengenai posisi dan peran yang seharusnya melekat pada keberadaan militer. Salah satu konsep yang dimaksud adalah mengembangkan profesionalisme militer.

Menurut Huntington, dalam *The Soldier and The State: The Theory of Politics Civil-military Relation* (1959), profesionalisme militer mempunyai tiga dimensi, yaitu: *pertama*, keahlian (*expertise*), di mana seorang bisa dianggap memiliki keahlian bilamana memiliki pengetahuan dan keterampilan dalam bidang tertentu. *Kedua*, tanggung jawab sosial (*social responsibility*) yang merujuk pada tanggung jawab sosial seorang profesional. Dalam konteks ini, profesionalisme militer berarti melindungi masyarakat dan negara. *Ketiga*, dimensi yang merujuk kepada kesadaran dan loyalitas militer sebagai anggota suatu kelompok yang mempunyai kompetensi profesional berdasarkan standar formal yang ditetapkan. Menurut Huntington, semakin tinggi tingkat keahlian seorang tentara, semakin tinggi tingkat profesionalismenya, dan karenanya semakin kecil keterlibatan mereka dalam politik. Disamping itu, perwira-perwira yang profesional selalu siap melaksanakan kebijakan politik yang diputuskan oleh pemerintahan sipil.

Sementara itu, Alfred Stepan dalam artikelnya *The New Professionalism of Internal Warfare and Military Expansion* (1973), mengemukakan bahwa profesionalisme baru militer memiliki dua tugas, yaitu penjaga keamanan nasional dan pembangunan nasional. Dengan demikian militer harus peduli terhadap masalah-masalah politik dan tidak hanya memusatkan perhatiannya pada ancaman yang

datang dari luar. Dari sebab itu profesionalisme baru tidak dapat menghindarkan diri dari perluasan fungsi mereka ke bidang politik. Akan tetapi, kecenderungan ini sangat dipengaruhi oleh sistem politik itu sendiri. Semakin lemah legitimasi pemerintahan sipil, semakin besar kecenderungan militer intervensi ke dalam kehidupan politik. Semakin kuat fragmentasi dalam pemerintahan sipil, semakin lebar kesempatan militer untuk melakukan intervensinya. Dalam konteks intervensi militer ke ranah politik, Huntington memiliki kemiripan pendapat dengan Alfred Stepan, bahwa profesionalisme militer dan konsep supremasi sipil kemungkinan tidak akan terwujud saat berlangsung ancaman keamanan internal. Dengan demikian dapat dicatat bahwa ancaman keamanan internal negara membuka peluang tindakan kekerasan militer, sebuah tindakan yang tidak sesuai dengan agenda supremasi sipil.

Dalam hubungannya dengan perkembangan politik di Indonesia, pasca jatuhnya pemerintahan Orde Baru telah mendorong TNI melakukan beberapa perubahan, dan tentara profesional menjadi salah satu pilihan untuk melepas keterlibatannya dalam bidang politik. Beberapa perubahan itu antara lain: pemutusan keterkaitan politik TNI dengan Partai Golkar, pemisahan Kepolisian dengan TNI, penghapusan perwakilan TNI di DPR pada tahun 2004, dan perubahan Staf Sosial Politik menjadi Staf Teritorial. Meskipun demikian, proses profesionalisasi TNI masih menghadapi hambatan, baik yang muncul dari lingkungan internal maupun eksternal TNI antara lain: (1) masih adanya perbedaan persepsi di kalangan internal TNI mengenai ancaman negara. Ada anggapan bahwa ancaman terhadap keberadaan negara adalah masalah keamanan dalam negeri yang dapat memancing intervensi asing. Sementara itu ada juga yang menganggap ancaman muncul dari perbatasan-perbatasan negara RI yang sebagian besar adalah laut dan udara; (2) belum ada batasan jelas antara bidang pertahanan dan bidang keamanan, hal ini bisa memicu konflik antara polisi dan tentara; (3) keterbatasan anggaran, sehingga kurang mendukung percepatan terwujudnya profesionalisme TNI; dan (4) belum adanya kesepakatan yang jelas dan tegas dari kekuatan sipil untuk bersama-sama membatasi ruang gerak militer dari ranah politik.

Dari uraian tersebut di atas dapat dicatat bahwa masyarakat sangat mengharapkan Panglima TNI yang baru, Laksamana Agus Suhartono, berhasil membangun profesionalisme TNI. Namun apabila ia hanya akan mengandalkan ketentuan-ketentuan normatif, dan tidak didukung oleh visi dan kemauan politik dari semua kekuatan sipil untuk membatasi TNI dari persoalan politik, maka masyarakat akan meragukan keberhasilannya.

PERGANTIAN KAPOLRI

Kapolri Bambang Hendarso Danuri pada 10 Oktober 2010 pensiun dan telah ditetapkan penggantinya. Dalam proses pergantian itu, muncul isu-isu politik yang menarik perhatian di masyarakat. Berita Kapolri menghilang pada suatu acara penting institusinya pada pertengahan Agustus 2010, merupakan salah satunya. Hal ini memunculkan tanda tanya tentang kekompakan Polri di tengah maraknya bursa pemilihan Kapolri baru. Isyarat adanya keterbelahan dalam tubuh Polri sudah tampak sejak merebaknya kasus mantan Kabareskrim Polri Komjen Susno Duadji, pembongkar makelar kasus pada institusi penegak hukum.

Pada Agustus 2010 pun berkembang berita di media massa tentang instansi mana yang berhak menyampaikan calon Kapolri kepada Presiden. Dalam hal ini, Komisi Kepolisian Nasional (KKN) dan Kapolri tampak bersaing menyeleksi para calon. Dengan mengacu UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian RI, Pasal 38 ayat 1 b, KKN mengklaim sebagai pihak yang bertanggungjawab dan berhak menyeleksi para calon Kapolri sebagai bahan pertimbangan bagi Presiden. KKN mengklaim telah mengidentifikasi delapan calon, dan telah mengajak beberapa institusi turut memverifikasi para calon yaitu KPK, PPATK, dan Komnas HAM.⁸ Sementara itu, Kapolri merasa pihaknya yang berhak menyeleksi calon dan mengajukannya

⁸ Para calon Kapolri yang dikaji Komnas HAM adalah: (1) Irjen Timur Pradopo (Kapolda Metro Jaya), (2) Komjen Jusuf Manggabarani (Waka Polri), (3) Komjen Nanan Soekarna (Itwasum Mabes Polri), (4) Komjen Goris Mere (dari Badan Narkotika Nasional - BNN), (5) Komjen Ito Sumardi (Kabareskrim Polri), (6) Irjen Imam Sudjarwo (Kep. Pendidikan dan Latihan Polri), dan (7) Komjen Susno Duadji (Mantan Kabareskrim Polri) (Lihat *Kompas*, 8 September 2010).

kepada Presiden, dan Kapolri mengklaim telah mengajukan dua nama sebagai calon Kapolri baru kepada Presiden.

Berbagai isu terkait pencalonan Kapolri menunjukkan adanya tarik-menarik kepentingan politik. Sampai dengan tanggal 2 Oktober, terdapat dua nama calon Kapolri yang mencuat, yaitu Komjen Nanan Soekarna dan Komjen Imam Sudjarwo, mereka diusulkan Polri. Pada 4 Oktober menjelang diajukannya calon Kapolri ke DPR, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono berkomunikasi intensif dengan Kapolri Bambang Hendarso Danuri, dan Bambang pun meninggalkan kantor Presiden sesaat sebelum sidang kabinet itu dimulai. Pada 4 Oktober pagi itu, se usai meninggalkan Istana Presiden, ternyata Bambang Hendarso Danuri mengeluarkan Telegram Rahasia (TR) Mutasi terhadap Irjen Timur Pradopo dari jabatan sebagai Kapolda Metro Jaya menjadi Kepala Badan Pemeliharaan Keamanan (Kabaharkam) Polri, dan menaikkan pangkatnya menjadi Komjen (Komisaris Jenderal).⁹ Pada 4 Oktober petang, Bambang Hendarso Danuri kembali menghadap Presiden, dan meninggalkan Istana Presiden pada pukul 18.30. Beberapa jam kemudian, tanggal 4 Oktober malam pukul 19.20 Presiden mengirimkan surat resmi kepada pimpinan DPR, menetapkan Komjen Timur Pradopo menjadi calon tunggal Kapolri. Dengan demikian, dua perwira tinggi Polri yang sempat diusulkan Kapolri kepada Presiden, yaitu Komjen Nanan Soekarna dan Komjen Imam Sudjarwo, serta Komjen Ito Sumardi (Kabareskrim Polri) yang namanya sempat beredar pada 3 Oktober malam tidak diproses oleh Presiden.

Munculnya nama Timur Pradopo sebagai calon tunggal Kapolri cukup mengejutkan, apalagi ia baru menjabat sebagai Kapolda Metro Jaya selama empat bulan, baru naik pangkat sebagai Komjen di sore hari sebelumnya, dan baru pula dimutasi dari jabatan Kapolda Metro Jaya untuk menduduki posisi baru sebagai Kabaharkam Mabes Polri. Tak pelak berbagai isu terkait pencalonan Kapolri yang beredar pada 4 Oktober itu memunculkan berbagai persepsi publik. *Pertama*, ada tarik-menarik kepentingan politik. Seleksi dan pengajuan calon oleh

⁹ Irjen Timur Pradopo belum lama diangkat menjadi Kapolda Metro Jaya, yaitu pada 22 Juni 2010.

KKN relatif lebih mudah diakses oleh publik, dan oleh karenanya menimbulkan kesan bebas dari selera dan kepentingan pribadi. Sementara itu, pengajuan calon oleh Kapolri terkesan dipengaruhi selera dan mungkin kepentingan subyektif. *Kedua*, drama persaingan antara KKN dan Kapolri memberikan gambaran koordinasi yang kurang optimal pada Menko Polhukam atau bahkan pada Presiden sendiri. *Ketiga*, pengiriman satu nama calon Kapolri oleh Presiden ke DPR ada yang berpendapat bahwa lebih pada pertimbangan menjaga soliditas Polri,¹⁰ di samping ada pula yang mengkhawatirkan independensi Polri sebagai penegak hukum bakal terganggu, atau bakal menjadi alat kekuasaan.

Terhadap dua nama calon Kapolri yang terkesampingkan, Tri-medya Panjaitan (anggota Komisi III DPR) mengemukakan kekurangan mereka. Dikatakan, Nanan Soekarna ketika menjadi Kapolda Sumatera Utara, pada Februari 2009 terjadi kerusuhan yang menewaskan Abdul Azis Angkat (Ketua DPRD Provinsi Sumatera Utara), sedangkan Imam Soedjarwo dinilai belum cukup teruji karena belum pernah menjadi Kapolda tingkat A seperti DKI Jakarta, Jawa Timur, Jawa Barat, atau Sumatera Utara.¹¹ Tetapi sebenarnya, dalam hal kekurangan kekurangan calon, Timur Pradopo juga tidak luput dari kekurangan, bahkan menyangkut tanggungjawab moral kemanusiaan. Hal itu tampak pada waktu menjalani uji kelayakan dan kepatutan¹², pada waktu menjawab pertanyaan tentang ketidakhadirannya untuk pemeriksaan di Komnas Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) terkait kasus Trisakti dan Semanggi I-II, yang dijawabnya bahwa tugas Polri tidak dilakukan untuk pribadi dan institusi yang memintanya untuk tidak hadir memenuhi panggilan Komnas HAM.¹³ Menurutny, sebagai Kapolres Jakarta Barat bertanggungjawab pada pengamanan

¹⁰ Kemunculan Timur Pradopo berawal dari beredarnya nama Nanan Soekarna dan Imam Sudjarwo, di mana Presiden mengamati seolah ada polarisasi di antara keduanya, dan dikawatirkan melanda internal Polri (Ketua Kompolnas Djoko Suyanto dalam *Kompas*, 14 Oktober 2010).

¹¹ *Kompas*, 20 September 2010.

¹² *Fit and proper test* berlangsung pada 14 Oktober 2010.

¹³ *Kompas*, 15 Oktober 2010.

wilayah, tetapi untuk taktik dan strategi bukan wilayahnya, itu perintah atasan.¹⁴

Tampak di sini sikap Timur Pradopo yang tidak ksatria, tidak berani menjelaskan kebenaran perkara kemanusiaan dan lebih memilih berlindung di balik institusi. Padahal keterangannya pada waktu itu sangat diperlukan untuk turut menentukan, apakah kasus itu dapat dikategorikan pelanggaran HAM berat atau bukan. Keterkaitannya dengan peristiwa Trisakti dan Semanggi 1998, di mana materi ini banyak ditanyakan oleh anggota DPR dalam uji kelayakan dan kepatutan, seharusnya menjadi pertimbangan penting dalam memilih calon Kapolri karena ini merupakan modal sosial yang harus dimiliki oleh seorang Kapolri dalam langkah awal membenahi institusi kepolisian. Demikian pula saat Timur Pradopo menjadi Kapolda Jawa Barat dan Kapolda Metro Jaya, kurang terlihat usaha maksimalnya untuk mencegah peristiwa kekerasan seperti pada kasus jemaat HKBP di Ciketing, Bekasi dan pengikut Ahmadiyah di Kuningan dan Bogor, juga kekerasan masa yang terjadi di depan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang kemudian dikenal dengan sebutan Kasus Jalan Ampera.

Pada 6 Oktober, beberapa hari sebelum uji kelayakan dan kepatutan, Timur Pradopo diundang pimpinan DPR di ruang tertutup Ketua DPR,¹⁵ Oleh sejumlah anggota Komisi III (bidang hukum) DPR,¹⁶ langkah Pimpinan DPR tersebut dinilai tidak etis, mencuri start, dan menimbulkan kecurigaan. Menurut Bambang Soesatyo (F-Partai Golkar), Pimpinan DPR hanya berhak menyampaikan surat Presiden terkait dengan calon Kapolri dalam Rapat Paripurna DPR, dan tidak bisa melakukan lobi untuk memuluskan langkah Timur Pradopo.¹⁷ Menurut Al Aaraf (Direktur Program Imparsial), pertemuan tertutup kalangan politisi dengan Timur Pradopo itu sebagai tindakan politik

¹⁴ *Koran Jakarta*, 15 Oktober 2010.

¹⁵ Turut hadir dalam pertemuan, beberapa Wakil Ketua DPR yaitu: Priyo Budi Santoso (F-Partai Golkar), Pramono Anung (F-PDIP), Anis Matta (F-PKS), dan Taufik Kurniawan (F-PAN).

¹⁶ 31 orang dari 53 anggota Komisi III DPR pada 7 Oktober menyampaikan protes tertulis, ditan-datangani oleh semua unsur fraksi di Komisi III. Oleh Ketua DPR Marzuki Alie, protes tersebut dinilai sebagai sikap aneh dan arogan. Menurutnya, pemanggilan itu tidak melanggar aturan (Lihat *Kompas*, 8 Oktober 2010).

¹⁷ *Kompas*, 8 Oktober 2010.

transaksional, dan hal itu dikhawatirkan membuat jabatan Kapolri sebagai aparat penegak hukum menjadi tidak mandiri dan sarat dengan kepentingan politis.¹⁸

Sementara itu, menurut Priyo Budi Santoso,¹⁹ hal-hal yang terungkap dalam pertemuan pimpinan DPR dengan Timur Pradopo tersebut antara lain: (1) Timur Pradopo menyatakan bahwa soliditas di tubuh Polri tetap terjaga setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengirimkan namanya sebagai calon Kapolri kepada DPR;²⁰ (2) Polri diharapkan tidak terjebak pada praktik politik praktis; dan (3) Timur Pradopo diminta menjelaskan dugaan keterlibatannya dalam kasus penembakan terhadap mahasiswa Trisakti di tahun 1998.

Komjen Timur Pradopo menjalani uji kelayakan dan kepatutan pada 14 Oktober 2010 selama hampir 11 jam. Pada pukul 22.25 WIB akhirnya seluruh fraksi di Komisi III DPR menerima Komjen Timur Pradopo sebagai Kapolri. F-Partai Demokrat dan F. Partai Golkar menerima tanpa catatan, sedangkan fraksi-fraksi lainnya, yaitu F-PDIP, F-PKS, F-PAN, F-PPP, F-PKB, F-Partai Gerindra, dan F-Partai Hanura menerima dengan catatan meliputi: (1) penyelesaian kasus-kasus yang menonjol, terutama kasus Bank Century, (2) independensi Polri, (3) perlindungan terhadap keberagaman masyarakat, dan (4) penindakan pelaku kekerasan masyarakat dan organisasi massa.

Dalam kesempatan uji kelayakan dan kepatutan tersebut Komjen Timur Pradopo memaparkan sepuluh program revitalisasi, meliputi: (1) menjunjung tinggi supremasi hukum dan memenuhi rasa keadilan masyarakat, (2) menginformasikan penanganan perkara secara transparan kepada masyarakat, (3) memberikan pelayanan publik yang lebih mudah, cepat, berkualitas, dan memuaskan masyarakat, (4) membangun kerja sama dengan seluruh *stakeholder* dalam berbagai bidang, (5) menjaga integritas dengan bersikap tidak menyalahgunakan wewenang, transparan, akuntabel, dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, etika, dan moral, (6) menunjukkan sikap kepemimpinan

¹⁸ *Kompas*, 9 Oktober 2010.

¹⁹ *Kompas*, 7 Oktober 2010.

²⁰ Didi Irawadi Syamsuddin (anggota Komisi III) DPR dari F. Partai Demokrat) mengharapkan Timur Pradopo mampu mempersatukan kembali kepolisian yang mungkin terpecah menjelang pemilihan Kapolri (Lihat *Kompas*, 7 Oktober 2010).

an teladan yang melayani, dan pemberdayaan bawahan, (7) bekerja dengan tulus, ikhlas dalam tugas dan pengabdian untuk keberhasilan Polri, (8) menerapkan prinsip *reward and punishment* terhadap anggota Polri, (9) menjamin keberlanjutan kebijakan dan program yang telah dilaksanakan oleh pejabat Kapolri sebelumnya, dan (10) taat asas dan berlaku adil dengan bersikap dan berperilaku sesuai etika, prosedur, dan hukum yang dilandasi rasa keadilan.

Sepuluh program revitalisasi tersebut tampak mencakup capaian dalam standar normatif, dan kurang menyentuh hal-hal riil yang mendesak seperti sejauh mana Kapolri baru itu berani menindaklanjuti kasus internal seperti rekening gendut petinggi Polri dan makelar kasus pendulang kasus-kasus yang tidak tersentuh oleh penegakan hukum selama ini. Juga keberanian menuntaskan skandal pemberian dana talangan sebesar Rp 6,7 triliun untuk Bank Century. Tentu tuntutan bukan pada aspek korupsi dalam kasus Century yang menjadi porsi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), melainkan aspek pidana umum yang menjadi kewenangan Polri. Juga, bukan kegendutan rekening melainkan keberanian memastikan bahwa bawahannya bersih. Demikian pula terhadap kasus-kasus lainnya seperti mafia pajak, penyerangan Markas Polsek Hamparan Perak, Deli Serdang, Sumatera Utara pada 22 September lalu, juga kasus-kasus lainnya seperti: pelemparan tiga bom molotov di kantor majalah Tempo pada 5 Juli 2010, penganiayaan terhadap jemaat HKBP di Bekasi pada 12 September 2010, dan bentrokan di Jalan Ampera Jakarta pada 29 September yang menewaskan tiga orang pada 29 September 2010.

Sebuah kelemahan Kapolri yang lalu adalah kurang berani membuat perubahan sistemik. Reformasi internal hanya sebatas kata-kata, dan cenderung digunakan untuk menangkis kritik publik ataupun untuk mengalihkan isu. Hal demikian berakibat, fungsi dan tugas kepolisian tidak mampu membangkitkan keberpihakan pada publik. Ini terbukti dengan adanya penyerangan warga ke Kantor Polsek Buol, Sulawesi Tengah pada 31 Agustus 2010 karena masyarakat menduga tahanan meninggal dianiaya polisi. Demikian pula dengan perusakan pos polisi lalu lintas di Tangerang pada 24 September 2010 karena polisi sering menilang pengendara kendaraan bermotor.

Bagi masyarakat, adanya penggantian Kapolri merupakan momentum tumbuhnya harapan bahwa Kapolri ke depan harus mampu memahami hakikat reformasi agar tidak terus menerus mengecewakan publik, dan memiliki kemauan untuk mengolah kritik publik menjadi gagasan yang mendorong roda reformasi. Sehingga, reformasi yang selama ini masih bertumpu pada pembenahan yang bersifat struktural dan instrumental dapat dikembangkan ke pembenahan kultural melalui beberapa langkah progresif meliputi: (1) meningkatkan kualitas kepatuhan anggota Polri pada supremasi hukum, (2) melakukan reorientasi yang intensif terhadap mekanisme koreksi di dalam struktur internal Polri untuk memangkas praktik penyimpangan yang dilakukan aparat kepolisian dari yang terbawah hingga teratas, (3) menciptakan akuntabilitas kepolisian dengan tidak menutup-nutupi kebobrokan internal; (4) melakukan pembersihan ke dalam untuk membuktikan bahwa institusi Polri bukan tempat berlindung para penjahat; dan (5) membangun kerja sama dengan lembaga-lembaga sipil seperti Komnas HAM, KPK, PPATK, BPK, dan Satgas Anti Mafia.

Harapan masyarakat itu terkesan berlebihan manakala kita menengok isi Pasal 11 UU No. 2 Tahun 2002 yang menetapkan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dilakukan oleh Presiden atas persetujuan DPR. Lebih dari sekedar persetujuan DPR, mekanisme pemilihan Kapolri ternyata mengharuskan kesepakatan sejumlah pemangku kepentingan politik, dengan maksud agar proses persetujuan berjalan mulus. Di sisi lain, penunjukan Presiden tentang calon Kapolri lebih pada mencari titik kompromi di tengah pro-kontra atas Nanan Soekarna dan Imam Soedjarwo. Jika benar ini yang terjadi, akan semakin memperkuat kenyataan bahwa proses pemilihan Kapolri kental dengan pertimbangan politik. Jalan kompromi dalam menentukan Kapolri belum tentu memberikan nilai tambah dalam upaya penegakan hukum. Dominasi kepentingan politik dan jalan kompromi tersebut menunjukkan bahwa masyarakat -- pemangku kepentingan -- belum memungkinkan ikut berperan secara maksimal dalam proses seleksi pimpinan kepolisian.

Situasi dalam tubuh Polri saat ini butuh sosok Kapolri yang memiliki jiwa kepemimpinan, rekam jejak yang bersih dan berani

melakukan perubahan secara mendasar. Apabila Kapolri sebelumnya, Bambang Hendarso Danuri, mewariskan sejumlah kasus karena tidak mampu menuntaskannya, maka sudah semestinya Kapolri penggantinya harus memiliki kemampuan dan kemauan lebih dalam menuntaskan setiap kasus. Tetapi dengan melihat drama pemilihannya yang terkesan seperti “aksi pengarbitan”, di mana Komjen Timur Pradopo menjadi kuda hitam dan dewi fortuna hinggap di pundaknya, terlebih lagi adanya rekomendasi Komnas HAM sebagaimana diminta oleh Komisi Kepolisian Nasional (KKN), yang menyatakan bahwa Timur Pradopo bukan termasuk figur yang terbaik dari tujuh calon,²¹ membuat masyarakat bimbang menaruh harapan terhadap Kapolri baru.

PERGANTIAN JAKSA AGUNG

Pada 23 September 2010 Hendarman Supandji lengser dari jabatannya sebagai Jaksa Agung, setelah Mahkamah Konstitusi memenangkan gugatan uji materi UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung yang dimohonkan oleh mantan Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra.²² Atas putusan Mahkamah Konstitusi tersebut Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menunjuk Wakil Jaksa Agung Darmono sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Jaksa Agung melalui Keppres No. 104/P/2010, tanggal 24 September 2010. Kekosongan jabatan Jaksa Agung secara definitif tentu harus segera diisi, karena Darmono sebagai Plt Jaksa Agung hanya memiliki tugas dan tidak memiliki wewenang, termasuk wewenang menandatangani soal *deponering* yang adalah wewenang Jaksa Agung definitif.

Dibandingkan dengan jabatan Panglima TNI dan Kapolri, posisi Jaksa Agung sangat mungkin diisi oleh kalangan di luar Kejaksaan. Sebab, dalam UU No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan RI tidak ada satu pun ketentuan yang mengisyaratkan bahwa Jaksa Agung harus berasal dari kalangan internal kejaksaan. Bahkan, syarat menjadi

²¹ Rekomendasi tersebut terungkap dalam pertemuan Koalisi Masyarakat Sipil (KontraS, Impar-sial, Human Right Working Group - HRWG) di Jakarta, 12 Oktober 2010.

²² Putusan Mahkamah Konstitusi dibacakan pada 22 September 2010.

Jaksa Agung lebih sederhana dibandingkan dengan Jaksa biasa yang memerlukan syarat batas usia dan syarat pegawai negeri sipil. Calon Jaksa Agung tidak perlu menjalani uji kelayakan dan kepatutan oleh DPR, keterpilihannya sangat tergantung dari pertimbangan Presiden sebagaimana isi Pasal 19 ayat (2) UU No. 16 Tahun 2004, bahwa Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Oleh karena tidak ada keharusan melibatkan institusi lain, maka proses pengisian jabatan Jaksa Agung benar-benar menjadi hak prerogatif Presiden. Dapat dicatat bahwa pernah ada Jaksa Agung yang berasal dari kalangan eksternal²³, seperti Marzuki Darusman, Andi Ghalib, dan Abdulrahman Saleh.

Saat ini, untuk penggantian Hendarman Supandji terdapat desakan publik agar Presiden memilih Jaksa Agung dari luar Kejaksaan. Presiden pun pada 8 September, di Istana, memberikan isyarat bahwa Jaksa Agung tidak harus dari pejabat karier. Tampaknya, desakan publik dan isyarat Presiden tersebut mendorong sebagian kalangan internal kejaksaan melakukan langkah politik atau manuver yang ditujukan kepada Presiden untuk menimbang ulang seandainya ada keinginan memilih Jaksa Agung dari luar kalangan jaksa. Hendarman Supandji dan 8.479 jaksa yang tergabung dalam Persatuan Jaksa Indonesia (PJI) menyampaikan delapan nama calon pengganti Hendarman Supandji kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.²⁴ Sikap resistensi dengan Jaksa Agung berasal dari eksternal kejaksaan ini sangat mungkin disebabkan oleh sejumlah kepentingan, yaitu: (1) mereka yang khawatir akan batalnya rencana remunerasi di kejaksaan; (2) mereka yang selama ini menikmati kenyamanan dari perubahan yang bergerak lamban di lingkungan kejaksaan; (3) mereka yang tidak menghendaki terkuaknya segala kebobrokan yang melibatkan

²³ Pada masa pemerintahan Orde Baru, jaksa agung selalu berasal dari kalangan militer. Baru pada 1990 kalangan internal kejaksaan mendapatkan giliran, dan pasca reformasi berkali-kali jaksa agung berasal dari eksternal kejaksaan. Dapat dikatakan, dalam sejarah pemerintahan Indonesia, jabatan jaksa agung didominasi kalangan luar kejaksaan. Itu terjadi bukan tanpa maksud. Pada masa Orde Baru jaksa agung dari kalangan militer adalah untuk memastikan loyalitas tunggal kepada Presiden. Pada pasca reformasi untuk memastikan implementasi program reformasi institusional dan perbaikan kinerja penegakan hukum membuat pejabat non-karier selalu mendapatkan tempat di Kejaksaan Agung.

²⁴ Saldi Isra dalam *Kompas*, 20 September 2010, dan *Suara Karya*, 27 September 2010.

diri mereka; (4) mereka yang terlibat skandal rekayasa dalam kasus Anggodo Widjojo; dan (5) adalah jaringan mafia hukum yang selama ini nyaman berkolaborasi dengan kalangan internal, dan khawatir terusik bila Jaksa Agung berasal dari kalangan eksternal.

Desakan publik agar posisi Jaksa Agung ditempati dari lingkungan eksternal terasa begitu kuat, dan pada umumnya mendasarkan pada alasan sebagai berikut: (1) selama beberapa tahun dipimpin jaksa karier, kinerjanya sangat mengecewakan. Berbagai kasus korupsi kelas kakap yang ditangani gagal terungkap. Kejaksaan telah berperan dalam kasus-kasus korupsi yang diputus bebas oleh pengadilan karena lemahnya dakwaan yang dibuat oleh jaksa. Demikian pula halnya dengan praktik-praktik mafia hukum; (2) Kejaksaan juga dinilai pernah melakukan kebijakan sesat yang bertolakbelakang dengan semangat pemberantasan korupsi. Misalnya dalam mengeluarkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP) terhadap kasus korupsi dengan alasan mengada-ada; dan (3) Kejaksaan Agung telah kehilangan dukungan moral berupa rendahnya kepercayaan publik menyusul terungkapnya perbuatan tercela seperti jaksa Urip Tri Gunawan, rekaman percakapan Anggodo Widjojo dengan sejumlah petinggi kejaksaan, dan terbawanya nama Cirus Sinaga dalam kasus pajak Gayus Tambunan.

Menjadi pertanyaan kemudian, mengapa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono lebih memilih melantik Pelaksana Tugas (Plt) Jaksa Agung dari pada menentukan Jaksa Agung definitif? Pertanyaan seperti ini penting mendapat perhatian di tengah sorotan tajam terhadap kinerja kejaksaan. Barangkali kebijakan itu dapat ditafsirkan sebagai berikut: *Pertama*, langkah itu merupakan tindakan sela untuk mengakhiri polemik yang muncul setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan uji materi Yusril Ihza Mahendra. Sebab, apabila polemik tersebut dibiarkan berlarut-larut berpotensi memasuki wilayah politik yang lebih serius. *Kedua*, langkah itu merupakan sebuah isyarat bahwa Jaksa Agung definitif tidak akan berasal dari internal kejaksaan. Sebab sekiranya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menghendaki calon dari internal kejaksaan, maka dapat mengangkat salah seorang dari delapan nama calon yang sejak dini telah diajukan oleh Hendarman Supandji. *Ketiga*, pengang-

katan Plt Jaksa Agung tersebut dimaksudkan untuk menunggu hasil uji kelayakan dan kepatutan calon pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang akan dilakukan Komisi III DPR, di mana Presiden Susilo Bambang Yudhoyono akan memilih salah satu di antara dua orang calon pimpinan KPK tersebut yaitu, Bambang Widjojanto atau Busyro Muqoddas, di mana kedua orang calon pimpinan KPK ini pernah diundang ke Istana oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Tampaknya, keberadaan Jaksa Agung definitif sudah sangat mendesak. Apabila Presiden tidak segera menunjuk Jaksa Agung definitif, akan timbul persoalan baru di Kejaksaan Agung. Seperti yang terjadi baru-baru ini berkaitan dengan kasus Bibit-Chandra, yang akhirnya kejaksaan memilih melakukan *deponeering*,²⁵ tetapi ternyata menghadapi persoalan, yaitu tentang siapa yang berwenang menandatangani sebuah opsi institusi berupa langkah hukum *deponeering* itu. Dalam hal ini, Darmono sebagai Plt Jaksa Agung hanya sebatas melaksanakan tugas, tetapi tidak memiliki kewenangan sebagai Jaksa Agung.

PENUTUP

Pertahanan, keamanan, dan hukum merupakan persoalan sosial yang saling berkaitan, di mana kepastian hukum merupakan salah satu pilar yang dibutuhkan. Kepastian hukum dapat terwujud dengan tiadanya rekayasa atau upaya politisasi demi kepentingan sempit. Kepastian hukum akan menumbuhkan wibawa hukum yang harus dipertahankan. Fenomena kekerasan di ruang publik yang mewarnai tahun 2010 lebih merefleksikan runtuhnya wibawa hukum dan penegak hukum di mata sebagian masyarakat. Pemulihan wibawa hukum harus ditunjukkan dengan menghilangkan diskriminasi,

²⁵ Dulu ketika Tim 8 merekomendasikan *deponeering*, Kejaksaan Agung tidak mau menerimanya karena dianggap tidak tepat, dan memilih mengeluarkan Surat Keputusan Penghentian Penuntutan (SKPP) dengan alasan sosiologis. Alasan ini ternyata lemah di depan Mahkamah Konstitusi. Setelah SKPP ditolak, baru kemudian Kejaksaan Agung memilih mengeluarkan *deponeering*. Tetapi keadaan sudah menjadi lain. Jaksa Agung saat ini bukan pejabat definitif melainkan hanya Plt. Implikasinya, bila muncul perdebatan soal bisa tidaknya seorang Plt Jaksa Agung mengambil langkah hukum milik Jaksa Agung definitif.

menyamarkan semua orang di muka hukum. Penegak hukum tidak boleh lagi bebas membuat tafsir untuk melindungi koleganya yang bermasalah.

Dengan telah ditetapkannya Komjen Timur Pradopo sebagai Kapolri, apa pun kinerjanya kelak, rasanya tidak terlalu relevan lagi memperdebatkan sikap Presiden. Namun, sikap kompromi, bimbang, dan mudah terombang-ambing hendaknya tidak menyertai saat menunjuk Jaksa Agung secara definitif. Untuk itu Presiden harus siap berkonflik dengan mereka yang tidak menginginkan adanya pembaruan total di lingkungan Kejaksaan.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Pertumbuhan Ekonomi, Ancaman Inflasi dan Arus Balik Modal

Deni Friawan

PENGANTAR

Pada 2010, perekonomian Indonesia terus mencatat pertumbuhan yang tinggi, walau terdapat resiko penurunan yang berhubungan dengan volatilitas di pasar finansial dan ketidakpastian akan prospek pertumbuhan ekonomi di negara-negara maju. Pada tahun 2010, produk domestik bruto (PDB) keseluruhan diperkirakan tumbuh sebesar 6,0%, lebih tinggi dibanding target pemerintah yang sebesar 5,8%. Pertumbuhan ini ditopang oleh pertumbuhan yang kuat pada konsumsi swasta dan peningkatan investasi baru. Dari sisi penawaran, sektor jasa terus membukukan tingkat pertumbuhan tertinggi, mengimbangi penurunan pertumbuhan pada sektor pertanian yang diakibatkan oleh curah hujan yang tinggi, dan pelemahan pertumbuhan di sektor industri yang disebabkan oleh penurunan pertumbuhan di sektor pertambangan dan konstruksi.

Sejalan dengan peningkatan permintaan domestik, tingkat inflasi juga menunjukkan tren yang meningkat, didorong oleh tingginya harga bahan kebutuhan pokok (*volatile prices*) dan penyesuaian dalam harga barang/jasa yang diatur oleh pemerintah (*administrated prices*). Hingga November 2010, inflasi tahunan dan inflasi kalender masing-masing mencapai 6,33% dan 5,98%, melebihi target pemerintah yang sebesar 5,3% dan target Bank Indonesia yang sebesar $5 \pm 1\%$.

Walaupun tekanan inflasi lebih tinggi di tahun 2010, Bank Indonesia tetap mempertahankan tingkat bunga acuannya tidak berubah pada level terendah dalam sejarah yang sebesar 6,5% selama lebih dari 14 bulan berturut-turut.

Namun, dengan tujuan untuk mengurangi likuiditas berlebih di pasar dan menekan peningkatan harga, Bank Indonesia mengumumkan peningkatan Giro Wajib Minimum (GWM), dan bukan peningkatan suku bunga acuan, dari 5% menjadi 8%, ketika pada saat yang bersamaan juga menghindari dampak negatif yang mungkin ditimbulkan dari peningkatan arus modal jangka pendek yang dapat ditarik oleh pelebaran perbedaan tingkat suku bunga.

Peningkatan arus modal masuk yang cepat, bersamaan dengan kuatnya peningkatan investasi langsung asing (*foreign direct investment* -FDI) mengkonvensasi mengecilnya surplus neraca berjalan dan meningkatkan posisi keseimbangan eksternal Indonesia pada tahun 2010. Derasnya arus masuk dana asing didukung oleh membaiknya prospek kinerja ekonomi Indonesia, tingginya harga barang-barang komoditas, dan melebarnya gap perbedaan suku bunga relatif terhadap negara-negara industri maju.

Selain meningkatkan cadangan devisa, peningkatan cepat arus masuk modal asing telah juga membantu mendorong perdagangan di bursa lokal dan memperbarui peningkatan tekanan nilai tukar mata uang lokal. Selama 10 bulan pertama tahun 2010, rupiah telah meningkat sebesar 4,3% dan mencapai tingkat tertinggi dalam tiga tahun terakhir pada awal Agustus. Sementara itu, Index Harga Saham Gabungan (IHSG) juga menyentuh rekor baru pada level lebih dari 3.600 pada bulan Oktober, meningkat hampir 50% sejak awal tahun.

Melihat ke depan di tahun 2011, pola pertumbuhan seperti ini diperkirakan secara umum akan terus berlanjut dalam waktu dekat. Peningkatan pertumbuhan investasi yang kuat, bersamaan dengan peningkatan secara gradual pada konsumsi rumah tangga dan pengeluaran pemerintah, akan menopang kinerja pertumbuhan ekonomi dan juga berdampak pada peningkatan impor dan kontraksi pada neraca berjalan. Dari sisi produksi, ketika sektor pertanian kemungkinan akan tumbuh secara moderat, sektor transportasi, komunikasi, konstruksi, dan jasa diperkirakan akan terus bekinerja lebih

baik dibandingkan sektor manufaktur dan industri-industri yang berkaitan dengan sumber daya alam yang lebih tergantung oleh pasar luar negeri.

Meskipun demikian, membaiknya prospek aktivitas ekonomi pada tahun 2011 (baik ditingkat domestik ataupun internasional), kondisi moneter yang longgar yang terjadi saat ini, dan kemungkinan adanya peningkatan harga bahan bakar dan harga-harga yang di kendalikan pemerintah lainnya diperkirakan akan memberikan tekanan terhadap peningkatan harga-harga di tahun depan. Tingkat inflasi diperkirakan akan tetap berada di atas rentang target $5 \pm 1 \%$ yang telah ditetapkan oleh BI, sehingga mengurangi ruang untuk kebijakan moneter yang akomodatif di tahun 2011.

Pada saat yang sama, dalam waktu dekat ini, arus masuk modal asing yang kuat diperkirakan juga akan terus memberikan tekanan peningkatan mata uang lokal. Sementara itu di pasar aset, ketika lingkungan makroekonomi tetap mendukung untuk perdagangan saham dari perspektif likuiditas, peningkatan kebijakan pengetatan moneter diperkirakan akan meningkatkan sentimen resiko di masa depan. Lebih lanjut, resiko penurunan yang berkaitan dengan volatilitas pasar finansial global dan ketidakpastian prospek pertumbuhan ekonomi negara-negara maju diperkirakan akan terus mengancam di tahun 2011.

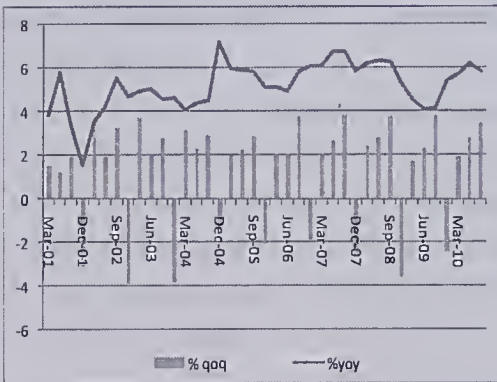
PERKEMBANGAN MAKRO EKONOMI TERKINI

Pertumbuhan Ekonomi

Selama 2010, perekonomian Indonesia terus mengalami tingkat pertumbuhan kuat, setelah mengalami perlambatan ketika terjadi krisis global pada setengah tahun pertama 2009. Mengikuti pemulihan yang terjadi sejak kuartal keempat 2009, pertumbuhan ekonomi tahunan meningkat dari 5,69% pada Q1 menjadi 6,19 pada Q2, tapi kemudian sedikit melambat dari yang diperkirakan menjadi 5,82% pada Q3 (lihat gambar 1a). Pertumbuhan PDB pada kuartal keempat diperkirakan akan kembali meningkat dari kuartal sebelumnya dan tumbuh pada tingkat 6,1%, sehingga membuat keseluruhan pertumbuhan ekonomi di tahun 2010 diperkirakan menjadi 6%.

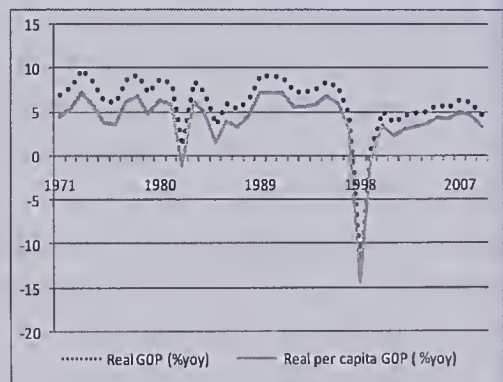
Seperti yang terlihat pada gambar 1b, tingkat pertumbuhan ini lebih tinggi dibanding target pertumbuhan pemerintah yang sebesar 5,8% dan di atas rata-rata pertumbuhan 10 tahun terakhir yang sebesar 5,20%, walaupun masih lebih rendah dibanding rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia sebelum krisis keuangan Asia 1997/98 yang tumbuh sebesar 7,3% pada periode 1971-1996. Lebih lanjut, kinerja pertumbuhan ekonomi Indonesia selama periode pemulihan ini juga masih lebih rendah dibandingkan pertumbuhan ekonomi negara-negara berkembang lain di kawasan, seperti China (10,5%), India (9,7%), dan ASEAN-5 (6,6%).

Gambar 1a: Pertumbuhan PDB tahunan dan kuartalan



Sumber: World Development Indicator

Gambar 1b: Pertumbuhan jangka panjang



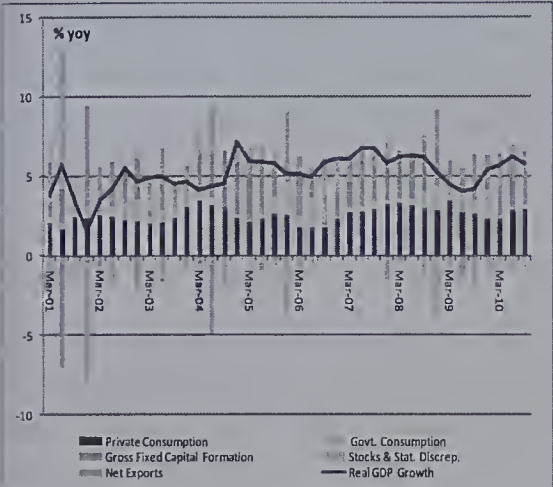
Sumber: CEIC Database

Sisi Pengeluaran

Dari sisi permintaan, sebagaimana terlihat pada gambar 2a, pertumbuhan ekonomi yang cepat di tahun 2010, terutama didorong oleh pertumbuhan yang kuat dari konsumsi swasta dan peningkatan investasi. Selama sembilan tahun pertama tahun 2010, konsumsi swasta tumbuh rata-rata sebesar 4,7% dari periode yang sama tahun sebelumnya dan berkontribusi hampir setengah dari total pertumbuhan PDB. Pertumbuhan konsumsi swasta yang berkelanjutan ini ditopang oleh akses yang mudah untuk pembiayaan konsumsi, optimisme konsumen yang berkelanjutan akan kondisi

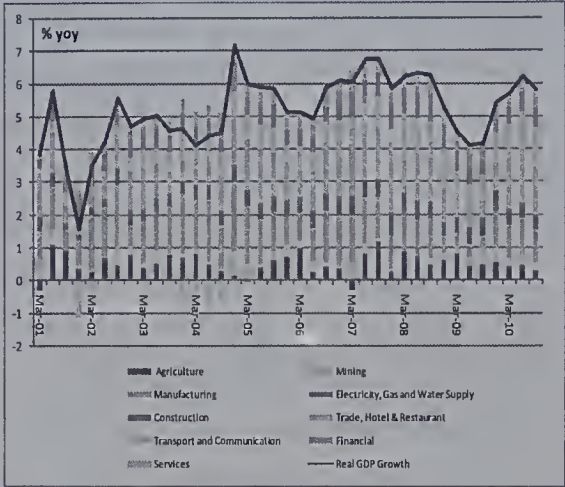
perkonomian dan peningkatan nilai tukar rupiah yang berdampak pada penurunan harga barang-barang impor. Sementara itu, investasi yang ditopang oleh apresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika dan peningkatan kredit untuk sektor swasta, meningkat rata-rata sebesar 8,2%, atau berkontribusi sebesar 2 poin kepada persentase pertumbuhan PDB di tiga kuartal pertama 2010.

Figure 2a: Kontribusi pengeluaran pada pertumbuhan ekonomi



Sumber: CEIC Database

Figure 2b: Kontribusi nilai tambah pada pertumbuhan ekonomi



Sumber: CEIC Database

Sebaliknya, gambar 2a juga mencatat bahwa konsumsi pemerintah, yang sebelumnya tumbuh pada tingkat double-digit dari akhir 2008 hingga akhir 2009, turun sebesar 8,9% pada semester pertama 2010, sebelum mulai kembali meningkat sebesar 3% pada kuartal ketiga. Penurunan pengeluaran pemerintah diakibatkan oleh lambatnya realisasi pengeluaran pemerintah dan pengurangan stimulus fiskal pemerintah. Sementara itu, net ekspor berkontribusi kurang dari 1 persentase poin selama Januari-September, lebih rendah dibanding periode yang sama tahun sebelumnya.

Sisi Produksi

Dari sisi penawaran, seperti yang terlihat pada gambar 2b, sektor jasa mengalami tingkat pertumbuhan tertinggi, sedangkan sektor pertanian tumbuh lebih lambat akibat curah hujan yang tinggi dan sektor industri melemah karena penurunan di sektor pertambangan

dan konstruksi. Selama tiga kuartal pertama 2010, sektor jasa secara rata-rata tumbuh sebesar 8,4%, dan berkontribusi lebih dari 3,7 persentase poin terhadap total pertumbuhan PDB. Diantara sektor jasa, transportasi dan telekomunikasi, perdagangan, hotel dan restoran adalah kontributor utama pertumbuhan. Sektor-sektor ini secara rata-rata masing-masing tumbuh sebesar 12,7% dan 9,3%.

Pada saat bersamaan, sektor industri berkembang pada tingkat rata-rata sebesar 4,3% dan berkontribusi sebesar 1,8 persentase poin kepada keseluruhan pertumbuhan PDB. Diantara sektor industri, sektor manufaktur mengalami pemulihan moderat dan tumbuh rata-rata sebesar 4% selama Januari-September dan berkontribusi sebesar 1,05% kepada total pertumbuhan PDB. Pertumbuhan sektor konstruksi sedikit penurunan dari rata-rata sebesar 7% di tahun sebelumnya menjadi 6,8% pada sembilan bulan pertama 2010.

Sedangkan sektor pertambangan tumbuh melambat sebesar 3,3% selama tiga kuartal pertama 2010, dibandingkan 4,3% pada tahun sebelumnya. Sementara itu, sektor pertanian mencatat kinerja pertumbuhan terendah dalam 3 tahun belakangan dan memberikan kontribusi terendah terhadap pertumbuhan PDB. Produksi di sektor ini tumbuh rata-rata sebesar 2,6% selama Januari-September dan berkontribusi hanya 0,37 persentase poin kepada total pertumbuhan PDB.

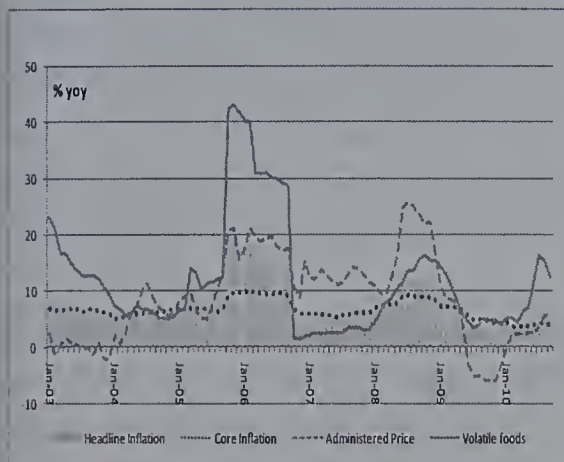
PERKEMBANGAN MONETER

Inflasi

Gambar 3a dan 3b menunjukkan bahwa tekanan inflasi cenderung mengalami tren yang meningkat di tahun 2010, sejalan dengan peningkatan permintaan domestik. Setelah melemah di bawah 4% sejak pertengahan 2009, tingkat inflasi tahunan mengalami meningkat cepat menjadi lebih dari 6% selama Juli hingga Agustus, dan kemudian melemah menjadi 5,8% di bulan September. Selama sembilan bulan pertama 2010, harga-harga barang kebutuhan pokok dan makanan jadi masing-masing meningkat lebih dari 8%.

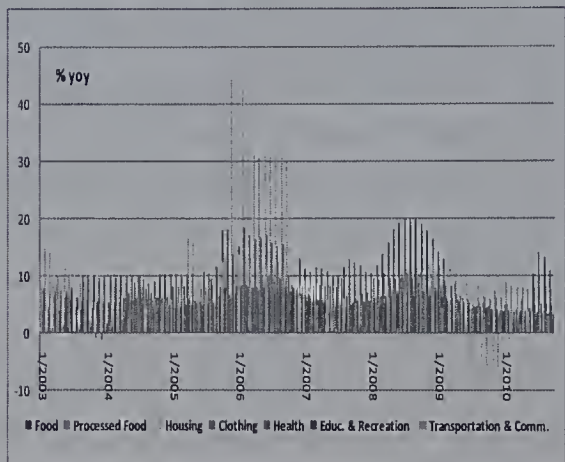
Hingga November 2010, inflasi IHK tahunan telah mencapai 6,33% (yoy) atau 5,98% (ytd) selama Januari-November, melebihi target pemerintah yang sebesar 5,3%. Lebih lanjut, karena tahun 2010 sebentar lagi mendekati akhir dan inflasi untuk bulan ini diperkirakan akan meningkat akibat faktor permintaan selama perayaan natal dan tahun baru, inflasi kalender tersebut juga mengindikasikan bahwa tingkat inflasi kemungkinan besar akan lebih tinggi dari rentang target Bank Indonesia untuk tahun 2010 yang sebesar 4-6%.

Gambar 3a: Inflasi



Sumber: CEIC Database

Gambar 3b: Komponen inflasi IHK



Sumber: CEIC Database

Total inflasi (*headline inflation*) pada tahun 2010 utamanya diakibatkan oleh peningkatan yang tinggi pada harga bahan kebutuhan pokok dan harga barang-barang yang dikendalikan pemerintah, walaupun tingkat inflasi inti kebanyakan tetap rendah akibat apresiasi nilai tukar rupiah. Peningkatan indeks harga konsumen utamanya didorong oleh peningkatan harga komoditas, seperti cabe, beras dan bahan makanan lainnya, yang salah satunya diakibatkan oleh pola cuaca yang tidak beraturan dan juga penyesuaian tarif dasar listrik. Selain itu, tren meningkat pada harga komoditas di pasar global bersamaan dengan meningkatnya ekspektasi inflasi sebagai respon dari peningkatan harga-harga makanan, juga telah berkontribusi pada peningkatan tekanan inflasi di tahun 2010.

Kebijakan Moneter dan Suku Bunga

Di tahun 2010, bank sentral tetap membiarkan tingkat bunga acuan, BI rate, tidak berubah sejak 2009. Setelah menurunkan tingkat bunga acuan sebesar 300 bps selama krisis global terjadi di tahun 2008-2009, Bank Indonesia tetap mempertahankan tingkat bunga acuan pada rekor terendah dalam sejarah yang sebesar 6,5% pada tahun 2010, guna mendorong pertumbuhan kredit dan dalam konteks pertumbuhan inflasi inti yang moderat (lihat gambar 4a).

Sejalan dengan penurunan suku bunga acuan BI, tingkat bunga pinjaman dan deposito di bank swasta juga ikut turun, walaupun dengan tingkat yang lebih lambat. Seperti yang terlihat pada gambar 4b, selama Januari-September 2010, tingkat bunga deposito dan tabungan masing-masing turun dari 7,09% ke 6,7%, dan 3,1% ke 2,9%. Sementara itu, tingkat bunga pinjaman (*base lending rates*) turun sebesar 0,43 persentase poin, dari 12,65% pada Januari menjadi 12,2% pada September.

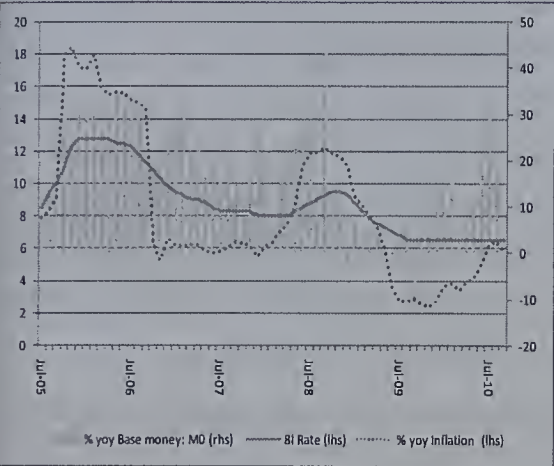
Namun demikian, Bank Indonesia memilih untuk meningkatkan Giro Wajib Minimum (GWM), yang secara efektif mulai berlaku sejak 1 November 2010, dari sebesar 5% menjadi 8% sejalan dengan peningkatan pada tekanan inflasi keseluruhan di beberapa bulan belakangan ini. Kebijakan ini dimaksudkan guna mengurangi eksese likuiditas yang besar yang terdapat pada sistem perbankan nasional.

Keputusan BI untuk menggunakan GWM, dan bukan perubahan pada tingkat bunga acuan, diambil guna menghindari dampak negatif yang mungkin terjadi terhadap bursa saham dan nilai tukar rupiah, karena peningkatan tingkat bunga acuan diperkirakan akan memperlebar perbedaan tingkat bunga dan menarik masuk lebih banyak lagi arus modal asing jangka pendek. Lebih lanjut, keputusan ini juga masih sejalan dengan kebijakan pro-pertumbuhan BI, karena peningkatan suku bunga acuan diperkirakan juga akan mendorong peningkatan tingkat bunga pinjaman swasta.

Selain itu, pada tahun 2010 Bank Indonesia juga mengumumkan kebijakan baru guna mendorong bank-bank komersial untuk mendorong pertumbuhan pinjaman yang rendah. Kebijakan ini mengharuskan bank-bank komersial untuk menjaga tingkat rasio pinjaman terhadap deposito (*loan-to-deposit ratio* (LDRs)) berada pada kisaran

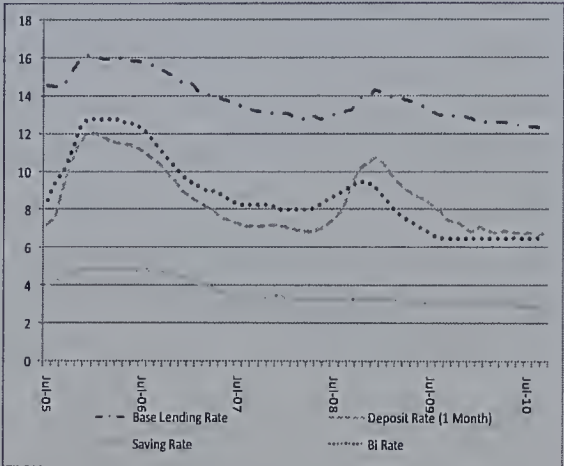
78 hingga 100%, atau mereka akan diwajibkan untuk menempatkan cadangan yang lebih besar di bank sentral.

Gambar 4a: Inflasi, pertumbuhan uang, dan BI rate



Sumber: CEIC Database

Gambar 4b: Suku bunga acuan, deposito dan pinjaman



Sumber: CEIC Database

Kebijakan ini, bersamaan dengan kebijakan suku bunga acuan bank sentral yang rendah telah mendorong peningkatan kredit kepada sektor swasta yang mulai meningkat sejak kuartal kedua 2010. Saat ini pertumbuhan kredit telah meningkat cepat hingga sama dengan rata-rata sebesar 21,9% pada bulan Oktober, sedangkan tingkat LDR secara umum telah mencapai 78% pada bulan September.

Balance of Payment

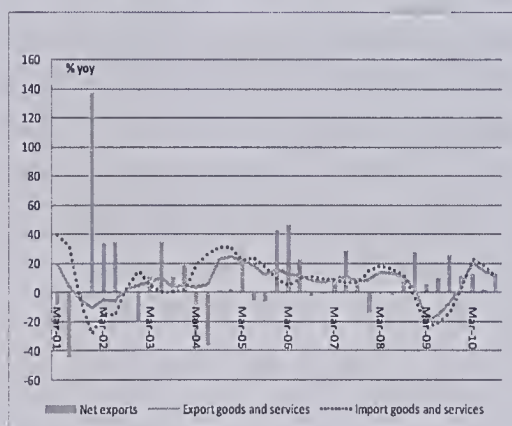
Expor dan impor

Setelah mengalami penurunan selama akhir tahun 2008 hingga akhir tahun 2009 yang sejalan dengan penurunan perdagangan global, ekspor dan impor Indonesia meningkat di tahun 2010, dengan pertumbuhan impor melebihi pertumbuhan ekspor. Selama sembilan bulan pertama 2010, sebagaimana yang terlihat pada gambar 5a dan 5b, pertumbuhan real ekspor barang dan jasa di neraca nasional rata-rata meningkat sebesar 15,3%, sedangkan ekspor barang secara nominal tumbuh sebesar 34,2%, ditengah pemulihan perekonomian global. Meskipun demikian, pemulihan pada ekspor mengalami

perlambatan, setelah mengalami peningkatan kembali yang tinggi selama fase awal pemulihan ekonomi global.

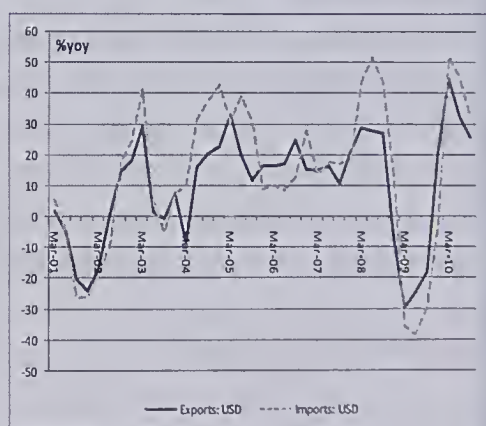
Pada periode waktu yang sama, impor bahkan tumbuh lebih cepat dibanding ekspor, yaitu sebesar 17,3% secara riil atau 42,8%. Peningkatan ini sebagian besar ditopang oleh peningkatan permintaan domestik dan ekspor, serta apresiasi nilai tukar rupiah. Peningkatan pada impor didominasi oleh peningkatan pada impor bahan baku/antara dan juga barang modal, dengan peningkatan yang besar pada impor mesin-mesin, barang elektronik, bahan baku kendaraan bermotor dan plastik. Sebagai akibat dari tren yang terjadi ini, surplus neraca perdagangan selama sembilan bulan pertama ini mencapai sebesar US\$ 26,5 miliar, atau meningkat hanya sebesar 10,5% dibanding periode yang sama tahun sebelumnya.

Gambar 5a: Pertumbuhan perdagangan barang/jasa real- ekspor dan impor pada neraca nasional



Sumber: CEIC Database

Gambar 5b: Pertumbuhan perdagangan nominal-ekspor dan impor barang



Sumber: CEIC Database

Neraca transaksi berjalan, modal dan finansial

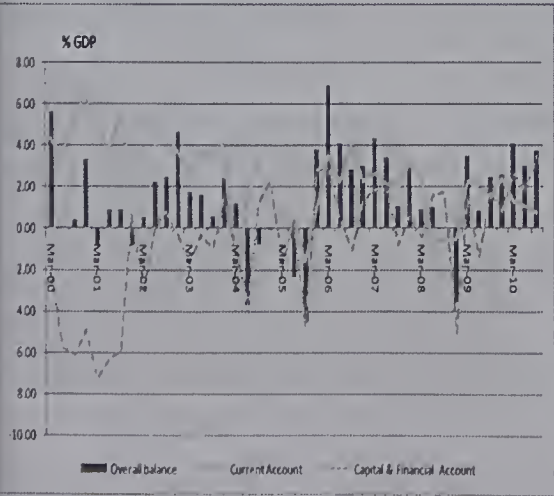
Selama sembilan pertama tahun 2010, surplus dari neraca keseluruhan meningkat lebih dari dua kali, ditopang oleh peningkatan investasi portofolio asing dan investasi langsung asing yang mengimbangi penurunan dari surplus pada neraca transaksi berjalan. Setelah turut memperhitungkan defisit pada perdagangan jasa dan neraca pendapatan, surplus neraca transaksi berjalan turun sebesar 28% menjadi US\$ 5,1 miliar dalam tiga kuartal pertama 2010.

Sebaliknya, walaupun terjadi arus keluar modal asing yang besar pada bulan Mei akibat krisis hutang Yunani, neraca transaksi modal dan finansial dalam sembilan bulan pertama 2010 mencatat surplus sebesar US\$ 5,7 miliar, atau meningkat lima kali dari tahun sebelumnya. Secara keseluruhan, rasio dari neraca transaksi berjalan, modal dan finansial, serta neraca keseluruhan relatif terhadap total PDB pada sembilan bulan pertama masing-masing adalah 1%, 2,6%, dan 3,6% (lihat gambar 6a).

Sementara itu, seperti yang terlihat pada gambar 6b, peningkatan surplus dari neraca transaksi modal dan finansial ditopang oleh peningkatan yang kuat dan berlanjut dari permintaan asing untuk obligasi pemerintah dan surat hutang jangka pendek lainnya, serta investasi langsung asing yang tinggi. Tingginya arus masuk dana asing ke Indonesia ini mencerminkan kinerja ekonomi yang kuat, tingginya harga-harga komoditas, melebarnya gap timbal hasil dari aset-aset dari Indonesia dibandingkan dari negara-negara maju, serta ekspektasi berlanjutnya apresiasi nilai tukar rupiah.

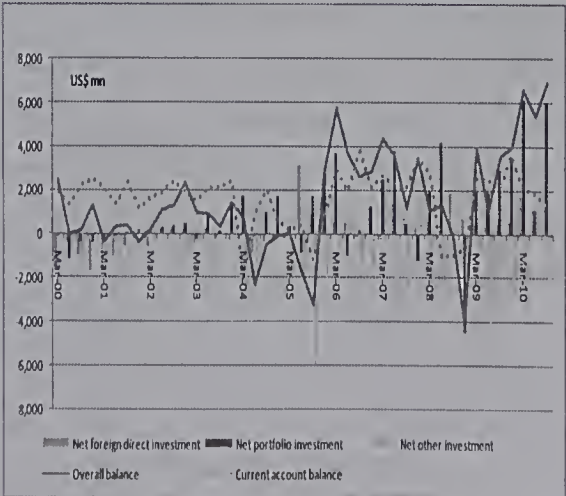
Derasnya arus masuk investasi asing ke Indonesia juga berkontribusi kepada peningkatan dalam cadangan devisa selama sembilan bulan pertama 2010 hingga mencapai sekitar US\$ 86,5 miliar. Posisi eksternal yang kuat ini lebih lanjut juga berdampak pada apresiasi nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika.

Gambar 6a: Neraca transaksi berjalan, modal dan finansial



Sumber: CEIC Database

Gambar 6b: Komponen neraca transaksi finansial

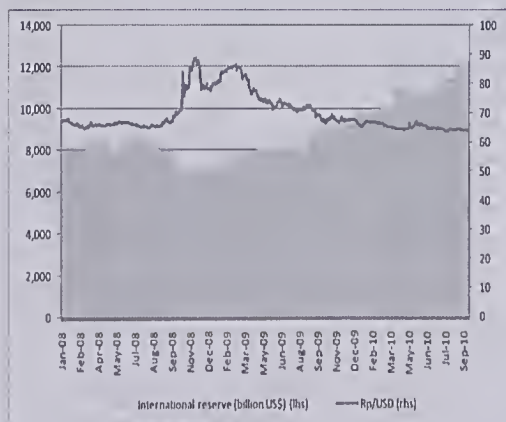


Sumber: CEIC Database

Selain meningkatkan cadangan devisa, derasnya arus masuk modal asing ke Indonesia juga telah membantu peningkatan perdagangan di bursa efek dan memperbaiki peningkatan tekanan terhadap nilai tukar rupiah yang membalik pelemahan yang terjadi dibulan Mei. Gambar 7a memperlihatkan bahwa selama awal 2010 hingga akhir Oktober, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika mengalami apresiasi sebesar 4,3% dan pada bulan Agustus mencapai tingkat tertinggi dalam tiga tahun terakhir. Namun, perlu dicatat bahwa Bank Indonesia juga telah terus mengintervensi pasar valuta asing untuk mencetak rupiah meningkat terlalu cepat karena adanya kekhawatiran akan transmisi apresiasi kepada penurunan kinerja ekspor nasional.

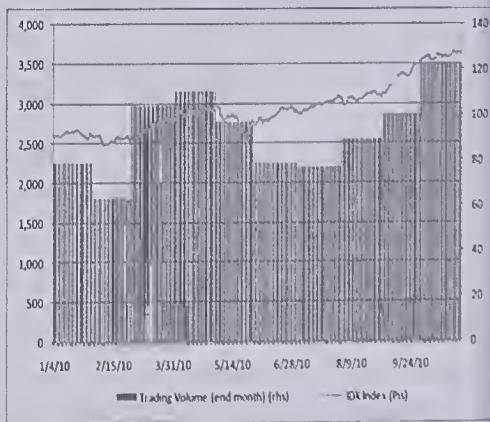
Sejalan dengan apresiasi nilai tukar rupiah, pasar saham domestik juga secara umum mengalami peningkatan pada tahun 2010. Pada bulan Oktober, Index Harga Saham Gabungan (IHSG) telah menyentuh rekor baru dalam sejarah menjadi lebih dari 3,600 atau meningkat sebesar hampir 50% sejak awal tahun 2010. Investor asing terus memasuki pasar domestik untuk mengambil keuntungan dari cerahnya prospek fundamental ekonomi dan perusahaan-perusahaan di Indonesia yang didorong oleh tingginya konsumsi domestik dan harga-harga komoditas, serta peningkatan gap perbedaan suku bunga di Indonesia dibandingkan dengan di negara maju.

Gambar 7a: Nilai tukar mata uang rupiah dan cadangan devisa



Sumber: CEIC Database

Gambar 7b: Index Harga Saham Gabungan (IHSG) dan volume perdagangan



Sumber: CEIC Database

PROSPEK PERKEMBANGAN EKONOMI 2011 DAN TANTANGANNYA

Ke depan, di tahun 2011 perekonomian Indonesia diperkirakan akan terus mempertahankan tren peningkatannya, sehingga tumbuh sebesar 6,0-6,5%. Terus meningkatnya pertumbuhan ekonomi Indonesia ditopang oleh peningkatan yang kuat investasi dan peningkatan gradual dari konsumsi rumah tangga, mengimbangi perlambatan pertumbuhan pada pengeluaran pemerintah dan permintaan eksternal, akibat pertumbuhan impor melebihi pertumbuhan ekspor. Pada sisi penawaran, sektor-sektor yang lebih fokus terhadap permintaan domestik kemungkinan akan terus mencatat kinerja yang lebih baik dibandingkan sektor-sektor yang lebih bergantung kepada pasar luar negeri.

Meskipun demikian, patut dicatat bahwa resiko penurunan yang berkaitan dengan volatilitas pasar keuangan global dan ketidakpastian akan prospek pertumbuhan di negara-negara maju, serta ancaman meningkatnya tekanan inflasi kemungkinan masih akan ada. Tabel 1 memperlihatkan perkiraan atas beberapa indikator makroekonomi utama yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, Bank Indonesia, dan berbagai lembaga-lembaga internasional terkemuka.

Untuk 12 bulan ke depan, investasi diperkirakan akan memainkan peranan yang lebih besar dalam pertumbuhan ekonomi. Perbaikan ini ditopang oleh tingginya harga-harga komoditas, kebijakan moneter yang longgar dan perbaikan pada peringkat investasi Indonesia, serta prospek investasi langsung asing yang lebih tinggi. Sementara, investasi pada mesin-mesin tumbuh dengan tingkat yang cepat saat ini, ekspansi investasi untuk konstruksi diperkirakan akan tetap menjadi bagian yang dominan dalam keseluruhan investasi di tahun 2011 akibat dibantu oleh pengeluaran infrastruktur pemerintah dan pengeluaran infrastruktur swasta yang berkaitan dengan sektor komoditas.

Disaat bersamaan, konsumsi swasta diperkirakan juga akan tumbuh kuat, ditopang oleh peningkatan pada gaji pegawai negeri dan upah karyawan swasta, pertumbuhan lapangan kerja, dan didukung oleh kredit keuangan yang diberikan oleh perbankan dan

Tabel 1: Outlook Makroekonomi untuk 2010 dan 2011

	Government Budget		Bank Indonesia		World Bank		IMF		ADB	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
GDP Growth (%)	5.8	6.3	6.0	6.0-6.5	6.0	6.2	6.0	6.0	6.0	6.4
Inflation (% avg.)	5.3	5.3	5 ± 1	5 ± 1	5.1	6.4	5.7	5.6	5.1	5.7
Budget balance (% to GDP)	-1.5	-1.7	-1.5	-1.7	-1.5	-1.7	-1.9	-1.7	-1.5	-1.7
Exchange rate (Rp/US)	9,200	9,300	-	-	-	-	-	-	-	-
Interest Rate (% 3 month)	6.5	6.5	-	-	-	-	-	-	-	-

Sumber: Dikumpulkan dari berbagai sumber.

optimisme konsumen yang terus berlanjut. Data terakhir di bulan Oktober memperlihatkan bahwa indeks kepercayaan konsumen meningkat sebesar 4% dan tingkat penjualan kendaraan bermotor meningkat sebesar 45% dibandingkan satu bulan sebelumnya.

Namun sebaliknya, pengeluaran pemerintah kemungkinan akan terus mengalami perlambatan dibandingkan pertumbuhan ekonomi keseluruhan di tahun 2011, walaupun masih terdapat ruang untuk meningkatkan pengeluaran, sebagaimana tercermin dari perbaikan posisi fiskal pemerintah. Defisit anggaran pemerintah pada RAPBN 2011 akan tetap relatif sehat, yaitu sebesar 1,7% dari PDB, atau lebih tinggi dari revisi RAPBN 2010 (1,5% dari PDB) dan realisasi APBN 2009 (1,6% dari PDB).

Lebih lanjut, patut dicatat juga bahwa sejalan dengan peningkatan total pengeluaran pemerintah sebesar 6,5% dibanding revisi RAPBN 2010, pemerintah Indonesia juga telah merencanakan untuk mengalokasikan peningkatan yang signifikan dalam pengeluaran belanja modal (termasuk untuk pembangunan infrastruktur) menjadi kira-kira sebesar 28% lebih tinggi dibandingkan tahun sebelumnya.

Sementara itu, untuk permintaan external, pada tahun 2011 pertumbuhan impor diperkirakan akan terus melebihi pertumbuhan ekspor, ditengah relatif kuatnya permintaan domestik dibanding permintaan esternal. Ekspor Indonesia akan ditopang oleh peningkatan

harga komoditas global dan peningkatan permintaan dari negara-negara berkembang, yang mengkonvensasi pelemahan permintaan dari negara-negara maju. Sedangkan impor diperkirakan akan didorong oleh impor mesin-mesin dan barang modal sebagai akibat adanya peningkatan pertumbuhan investasi domestik, yang salah satunya diakibatkan oleh meningkatnya investasi konstruksi dan pertumbuhan ekspor yang kuat.

Dari sisi produksi, pertumbuhan PDB di tahun 2011 diperkirakan akan didorong oleh pertumbuhan pada sektor-sektor yang fokus pada permintaan domestik. Transportasi, komunikasi dan berbagai jasa konsumen dan bisnis diperkirakan akan terus mencatat kinerja yang lebih baik dibanding sektor manufaktur dan industri-industri yang berhubungan dengan sumber daya, yang lebih tergantung oleh pasar internasional. Walaupun terdapat tren peningkatan pada harga komoditas, sektor pertanian diperkirakan masih mengalami pertumbuhan yang moderat, sebelum tumbuh lebih cepat lagi di tahun 2012. Perlambatan perluasan subsektor perkebunan, bersamaan dengan perilaku cuaca yang tidak beraturan, kemungkinan akan terus menghambat *output* dan produktivitas di sektor pertanian. Lebih lanjut, kebijakan pemerintah untuk mengatasi dampak buruk dari iklim dan cuaca yang buruk, termasuk dalam hal ini penyediaan infrastruktur pertanian yang dibutuhkan, masih belum secara penuh dilaksanakan atau butuh waktu untuk memiliki dampak.

Mengenai kondisi harga, tingkat inflasi diperkirakan akan tetap berada di atas target *range* suku bunga BI yang berada pada level $5 \pm 1\%$ di tahun 2011, walaupun beberapa tekanan peningkatan yang diakibatkan oleh gangguan penawaran jangka pendek kemungkinan akan berkurang. Peningkatan dalam keseluruhan inflasi IHK kemungkinan akan didorong oleh pertumbuhan yang tinggi dari aktivitas ekonomi, peningkatan pertumbuhan kredit yang difasilitasi oleh tingkat suku bunga acuan yang rendah pada saat ini, dan ekspansi kapasitas yang terbatas, serta kemungkinan penyesuaian pada harga-harga barang yang dikendalikan pemerintah, seperti Bahan Bakar Minyak/BBM dan gas/LPG.

Dari sisi eksternal, peningkatan harga komoditas di pasar internasional dan naiknya inflasi barang-barang impor yang didorong

oleh meningkatnya permintaan, diperkirakan juga akan memberikan tekanan kepada tingkat harga, karena prospek pertumbuhan ekonomi global dan beberapa negara utama *partner* dagang Indonesia kemungkinan juga akan membaik di tahun depan. Perkiraan kembali tingginya inflasi selanjutnya diperkirakan akan mengurangi ruang untuk kebijakan moneter yang akomodatif di tahun 2011. Manajemen likuiditas dan kebijakan kehati-hatian yang diterapkan bank sentral saat ini, seperti yang tercermin pada peningkatan efektif dalam GWM, penerbitan SBI, dan kontrol modal yang lunak, kemungkinan akan secara efektif untuk mengurangi likuiditas dan mendukung stabilitas nilai tukar rupiah ditengah tingginya arus masuk modal asing. Namun, kami juga memperkirakan bahwa tingkat suku bunga acuan pada akhirnya akan mengalami peningkatan untuk menghindari tekanan inflasi yang eksekutif di tengah prospek pertumbuhan ekonomi yang tinggi di tahun 2011. Lebih lanjut, peningkatan GWM yang lebih tinggi diperkirakan juga akan mengurangi likuiditas dan memberikan tekanan pada peningkatan suku bunga di pasar.

Sementara itu, karena peningkatan amortisasi obligasi dan pergerakan ke arah defisit pada neraca transaksi berjalan, surplus pada neraca pembayaran (*balance of payment*) diperkirakan akan berkurang di tahun 2011, walaupun arus masuk modal netto terus meningkat. Mengikuti pengecilan surplus di tahun 2010, neraca transaksi berjalan diperkirakan akan bergerak ke arah defisit karena surplus transaksi perdagangan terus mengalami penurunan dan defisit pada neraca income diperkirakan akan lebih lebar akibat peningkatan repatriasi profit yang disebabkan oleh tingginya harga komoditas.

Sebaliknya, peningkatan arus modal netto diperkirakan akan terus tinggi, didorong oleh tingginya arus investasi langsung dan kuatnya arus masuk investasi portofolio, walaupun untuk yang terakhir masih tetap sensitif terhadap gangguan dari turunnya kepercayaan dan aktivitas penghindaran resiko. Prospek pemulihan ekonomi global dan perbaikan iklim investasi yang tercermin dari naiknya tingkat rating investasi Indonesia dan peningkatan pembangunan infrastruktur diharapkan akan terus mendukung penguatan pada investasi langsung di tahun 2011.

Arus masuk modal asing yang kuat yang didorong oleh prospek perekonomian domestik yang lebih baik dan meningkatnya perbedaan tingkat bunga dengan negara-negara maju diperkirakan juga akan terus memberikan tekanan penguatan nilai tukar rupiah, setidaknya bulan-bulan awal 2011. Meskipun demikian, hingga akhir 2011, ketika Bank Indonesia (BI) mulai menyesuaikan kebijakan suku bunga acuannya guna merespon peningkatan inflasi, nilai tukar nominal rupiah terhadap dolar Amerika kemungkinan akan melemah, sebelum kembali menguat di tahun 2012 ketika pengetatan kebijakan moneter mulai memiliki dampak. Lebih lanjut, secara riil juga diperkirakan bahwa nilai tukar rupiah riil mungkin akan mengalami penguatan, yang awalnya disebabkan oleh intervensi BI, lalu kemudian akibat peningkatan inflasi dibandingkan oleh peningkatan nilai tukar nominal.

Dari sisi pasar aset, walaupun lingkungan makroekonomi tetap mendukung nilai-nilai aset dari perspektif likuiditas jangka pendek, peningkatan kebijakan pengetatan moneter diperkirakan akan meningkatkan sentimen resiko. Dalam waktu dekat, data terkini memperlihatkan bahwa potensi pertumbuhan ekonomi yang tinggi, bersamaan dengan tingkat timbal hasil yang relatif lebih tinggi dibanding dengan negara maju dan tingginya harga komoditas diperkirakan akan terus menopang ketertarikan investor asing terhadap pasar lokal di tahun 2011. Namun, karena tingkat rasio harga dibandingkan pendapatan (*price earning ratio*) telah meningkat melebihi 30 banding 1 --tingkat tertinggi di Asia, terdapat kekhawatiran bahwa harga-harga saham tidak akan berlanjut dan koreksi pasar pun lambat laun akan terjadi. Dengan demikian, peningkatan resiko akibat kebijakan pengetatan moneter diperkirakan akan memberikan sentimen negatif ke pasar lokal.

ARTIKEL

Mengelola Paradoks: Identitas, Citra dan Posisi Internasional Indonesia¹

Rizal Sukma

Artikel ini menguraikan tentang paradoks posisi internasional Indonesia di antara bangsa-bangsa. Bersamaan dengan berbagai harapan yang ditujukan oleh masyarakat internasional kepada bangsa kita, lahir pula kesangsiaan terhadap kemampuan Indonesia dalam mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapinya. Dalam konfigurasi hubungan internasional dewasa ini, Indonesia dilihat sebagai negara yang memiliki potensi untuk maju dan gagal sekaligus. Meminjam istilah Robert Chase, Emily Hill, dan Paul Kennedy, Indonesia disebut sebagai *pivotal state*; yakni negara “yang berdansa diantara potensi sukses dan kemungkinan gagal, dan tidak jelas skenario mana yang terbukti lebih akurat.” Sementara, Michael Schuman berpendapat bahwa Indonesia memiliki hampir semua bahan yang dibutuhkan untuk menjadi negara maju, yang harusnya telah membawa Indonesia untuk berada dalam satu kategori dengan China, India dan Brazil. Bagi Schuman, demokrasi, kekayaan alam, dan pasar domestik yang besar sudah cukup untuk membuat Indonesia on par dengan ketiga negara tersebut. Apalagi adanya faktor tambahan lainnya, seperti kelas menengah terdidik yang cukup besar, akar kultural yang mapan, masa lalu yang penuh kisah kejayaan, dan rasa nasionalisme yang tinggi, Indonesia seharusnya bisa lebih cepat melangkah ke kehidupan yang lebih baik.

PENDAHULUAN

Indonesia tampaknya telah menjadi sebuah negeri yang mirip dengan sebuah *encyclopaedia of paradoxes*. Negeri dimana berbagai

¹ Artikel ini disampaikan pada Dies Natalis ke-63 Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Jakarta, 25 Februari 2010.

keadaan dan kejadian kerap tampak bertentangan dengan akal sehat, namun benar adanya. Sejarahwan Andrian Vickers menyebutnya sebagai “*a country of paradoxes*.”² Begitu banyak paradoks yang mewarnai negeri ini, yang terakumulasi membangun wajah (*image*) Indonesia sebagai sebuah *enigma*, sebagai negara yang “kurang dimengerti” (*least understood*) atau “salah dimengerti” (*misunderstood*). Theodore Friend, dalam *Indonesian Destinies*, menggambarkan negeri ini sebagai negeri dimana “orang Indonesia sendiri pun dibingungkan oleh Indonesia sendiri.”³ Paradoksal Indonesia digambarkan oleh Don Emmerson, seorang Indonesianis senior dari Stanford University, sebagai negara “lemah” tapi “kuat”, yakni negara yang jika “dilihat dari kerapuhannya (*fragility*), ia adalah sebuah kelemahan (*weakness*). Sebagai bukti sebuah vitalitas (*vitality*), ia adalah sebuah kekuatan (*strength*).”⁴

Artikel ini tidak bermaksud mengupas berbagai paradoks Indonesia secara komprehensif, namun hanya memusatkan pembahasan pada paradoks identitas nasional, citra kita, dan posisi internasional Indonesia, serta implikasinya bagi politik luar negeri.

PARADOKS IDENTITAS NASIONAL

Paradoks utama yang mewarnai Indonesia sejak awal kelahirannya sebagai sebuah negara-bangsa adalah paradoks identitas nasional (*the paradox of national identity*). Bagi negara-negara pasca kolonial (*post-colonial states*), masalah identitas nasional merupakan hal yang sangat penting, terutama dalam bentuk identitas bersama (*shared identity*), yang dibutuhkan untuk menyatukan berbagai komponen masyarakat, yang kerap terpilah ke dalam identitas etnik, budaya dan keagamaan yang beragam, ke dalam sebuah wadah yang disebut negara-bangsa (*nation-state*).

² Andrian Vickers, *A History of Modern Indonesia* (Cambridge: Cambridge University press, 2005), hlm. 2.

³ Theodore Friend, *Indonesian Destinies* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2003).

⁴ Donald K. Emmerson, “What Is Indonesia?” dalam John Bresnan, ed., *Indonesia: The Great Transition* (Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publisher, 2005), hlm. 7.

Identitas nasional pasca-kolonial juga dibutuhkan untuk menunjukkan adanya kekhususan dalam status baru masyarakat tersebut sebagai sebuah entitas politik yang merdeka dan berdaulat, yang berbeda namun sejajar dengan negara-negara yang pernah menjajah mereka. Dalam konteks itu, perumusan identitas nasional, yang menjadi dasar bagi pengorganisasian dari komunitas politik baru yang disebut negara-bangsa itu, tidak hanya menjadi *raison d'être* bagi pembentukan negara itu sendiri, tetapi juga menjadi dasar legitimasi yang penting bagi para penguasa nasional (*indigenous rulers*).

Negara-negara pasca kolonial di dunia Islam, yang tersebar di Timur Tengah, Asia, dan Afrika, juga dihadapkan kepada persoalan identitas nasional ini. Bagi mereka, proses pembentukan identitas nasional ini menjadi salah satu isu sentral dalam proses politik. Proses itu menjadi bagian terpenting dari tantangan *nation-building*. Tantangan-tantangan yang dihadapi memang berat karena, seperti yang dikatakan oleh Michael Leifer, "*nation-building... is not an exercise which comes within the compass of five-year plans or indeed within the life span of any one generation of political leaders.*"⁵ Keberhasilan proses ini kemudian akan ditentukan oleh kemampuan pemerintah untuk mengatasi sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh banyak negara pasca kolonial, seperti kelemahan ekonomi dalam negeri, perpecahan ideologis dan politik, identitas nasional, terbatasnya institusi-institusi politik dan hukum yang modern, dominasi pemerintahan personal, hubungan sipil-militer yang tidak stabil, perbedaan etnik dan agama, serta ketergantungan terhadap pihak internasional.

Pentingnya masalah identitas negara ini sangat terasa di negara-negara Muslim, terutama dalam hal adanya ketegangan dalam merekonsiliasikan identitas negara yang resmi (*official state identity*) di satu pihak dan identitas masyarakat (*identity of the society*) di pihak lain. Pemerintah nasional di negara-negara ini dihadapkan kepada pilihan sulit antara menciptakan sebuah identitas baru atau mengadopsi identitas dominan masyarakat sebagai identitas negara yang resmi. Ketegangan itu antara lain berakar pada hakekat hubungan antara

⁵ Michael Leifer, *Dilemmas of Statehood in Southeast Asia* (Singapore: Asia Pacific Press, 1972), hlm.1.

agama dan politik. Di satu pihak, Islam – sebagai nilai, norma, dan prinsip-prinsip yang menjadi acuan umat – sudah sejak lama menjadi referensi bagi masyarakat dalam mengidentifikasikan jati dirinya. Posisi Islam sebagai sumber identitas memang sudah lebih dulu ada sebelum terbentuknya negara itu sendiri. Di lain pihak, pemerintah di negara-negara pasca kolonial sering merasa bahwa identitas negara yang resmi –yang melewati batas-batas agama dan etnik – perlu dirumuskan untuk mendorong terbentuknya kesadaran bersama akan sebuah identitas bersama di antara masyarakat yang memiliki karakteristik etnik dan agama yang berbeda.

Dalam menghadapi persoalan identitas nasional itu, pilihan pada umumnya hanya dirumuskan dalam bentuk negara sekuler atau negara agama. Beberapa negara Muslim, terutama di Timur Tengah, umumnya telah menyelesaikan masalah ini dengan menjadikan Islam sebagai identitas resmi negara. Di negara-negara ini, masalah identitas negara pada umumnya tidak menjadi permasalahan serius, karena negara sejak awal proses pembentukan negara (*state-formation*) telah didefinisikan menurut Islam. Masalah muncul apabila sebuah negara menolak untuk mendefinisikan identitasnya secara eksklusif menurut Islam. Dalam kasus demikian, dilema identitas negara menjadi isu yang serius dan bahkan menjadi sumber pertikaian dan perpecahan. Identitas negara yang non-teokratis kerap menjadi *rallying point* bagi kelompok oposisi dalam mempersoalkan basis negara maupun legitimasi pemerintah.

Menjelang kemerdekaan, Indonesia juga mengalami dilema yang sama. Dengan penduduknya yang hampir 90 persen Muslim, Indonesia merupakan negara berpenduduk Muslim terbesar di dunia. Namun, hubungan antara negara dan agama kerap kali mengalami ketegangan. Ketegangan itu tampak jelas selama proses persiapan pembentukan Indonesia menjelang proklamasi kemerdekaan tahun 1945, pada saat para pendiri bangsa memperdebatkan secara mendalam soal dasar negara. Perdebatan itu, yang akhirnya ditengahi melalui formulasi Indonesia sebagai negara Pancasila – yang bukan negara agama dan juga bukan negara sekuler (*neither secular nor theocratic*) – menunjukkan bahwa mendefinisikan tempat Islam dalam politik Indonesia pasca-kolonial bukanlah perkara yang mudah.

Namun, kompromi itu tidak berarti bahwa masalah identitas nasional sudah terselesaikan. Identitas Indonesia tetap diwarnai oleh paradoks. Di satu pihak, mayoritas penduduknya adalah Muslim. Realitas ini tidak dapat diabaikan oleh negara, karena Islam merupakan sumber nilai dan norma yang menjadi acuan kehidupan masyarakat. Islam juga memainkan peran sentral bagi proses legitimasi sosial dan politik dalam masyarakat. Di pihak lain, Indonesia juga dihadapkan pada realitas keberagaman etnik, kultural dan agama yang menghalanginya untuk merumuskan negara atas dasar agama, karena identitas negara teokratik akan mempersulit cita-cita persatuan Indonesia sebagai sebuah negara-bangsa. Pancasila sebagai dasar dan identitas resmi negara (*official state identity*) merupakan upaya menengahi paradoks ini.

Meskipun telah tercapainya konsensus nasional tentang Pancasila sebagai identitas dan dasar negara, Islam sebagai salah satu unsur identitas nasional – bukan identitas negara -- juga kerap kali mengalami marginalisasi. Identitas nasional, yang seharusnya mencerminkan keberagaman Indonesia, juga ingin ditunggalkan dan dipaksa mengikuti tafsir resmi negara. Politik otoritarian selama masa kekuasaan Presiden Sukarno dan Presiden Suharto memaksa publik untuk menerima tafsir negara mengenai identitas nasional yang tunggal, melalui kombinasi strategi kooptasi, *reward*, dan hukuman. Negara mencampuradukkan antara “persatuan” (*unity*) -- yang berarti keberagaman dalam suatu kesatuan -- dengan “kesatuan” (*uniformity*) -- yang bermakna keseragaman.

Paradoks identitas ini tampak menonjol dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.⁶ Unsur-unsur masyarakat lainnya, khususnya Islam, tidak diizinkan untuk mewarnai identitas nasional yang ingin diproyeksikan negara ke panggung internasional. Negara tidak ingin identitas internasional Indonesia didefinisikan dan diekspresikan dalam bentuk ke-Islaman. Berbagai kebijakan luar negeri Indonesia juga kerap menghindari penggunaan pertimbangan-pertimbangan

⁶ Untuk pembahasan lebih lanjut mengenai karakteristik politik luar negeri Indonesia dalam kaitannya dengan Islam, lihat Rizal Sukma, *Indonesian Foreign Policy: Domestic Weaknesses and the Dilemma of Dual Identity* (London: Routledge, 2003).

berdasarkan agama. Bahkan, sejak awal masa pasca kemerdekaan, politik luar negeri lebih dipengaruhi oleh pertentangan ideologis Barat-Timur, yang menjadi dasar prinsip bebas-aktif dalam politik luar negeri Indonesia.

Selama masa Orde Lama (1957-1966), penghindaran dari dimensi keagamaan dari identitas negara dalam politik luar negeri dilakukan dengan proyeksi identitas internasional Indonesia sebagai pejuang kepentingan Dunia Ketiga dan kekuatan anti-imperialisme ketimbang pejuang kepentingan Dunia Islam. Selama masa Orde Baru (1966-1998), dengan tetap mempertahankan identitas sebagai negara Non-Blok, Indonesia merasa nyaman dengan citranya sebagai pemimpin alamiah Asia Tenggara, sebagai penyumbang bagi stabilitas regional, dan sebagai negara Dunia Berkembang yang ramah terhadap Barat.⁷ Islam, sebagai salah satu unsur identitas nasional, tidak mendapat tempat dalam pencitraan identitas Indonesia di panggung internasional.

Pembatasan pencitraan Indonesia sebagai negara berpenduduk mayoritas Muslim ini mengundang ketidakpuasan di kalangan Islam. Posisi Indonesia di Dunia Islam menjadi salah satu tema sentral dalam berbagai perdebatan mengenai politik luar negeri dalam kurun waktu 1970-an dan 1980-an. Kelompok-kelompok Islam pada umumnya kecewa terhadap kecilnya perhatian dan ketertarikan pemerintah terhadap Timur Tengah dan Dunia Islam pada umumnya. Mereka pada umumnya berpandangan, adalah *absurd* jika Indonesia – yang berpenduduk mayoritas Muslim – hanya menduduki posisi pinggiran dan memainkan peran yang marginal di Dunia Islam.

Namun, negara bersikukuh bahwa mengakomodasikan Islam sebagai salah satu dimensi identitas internasional Indonesia merupakan negasi terhadap identitas nasional yang non-teokratis. Oleh karena itu, meskipun identitas internasional yang diproyeksikan negara ke panggung internasional tersebut tidak sepenuhnya mencerminkan aspirasi dan realitas yang ada dalam masyarakat, negara bersikeras untuk memaksakan penerimaan publik atas tafsir identitas nasional

⁷ Lihat, Rizal Sukma, "Values, Governance, and Indonesia's Foreign Policy," dalam Han Sung-Joo, eds., *Changing Values in Asia: Their Impact on Governance and Development* (Tokyo: JCIE, 1999).

yang ingin diproyeksikannya ke dunia internasional. Menyangkut pencitraan internasional ini, politik luar negeri Indonesia – sampai tahun 1998 – mencerminkan paradoks identitas nasional Indonesia.

PARADOKS DEMOKRASI

Perubahan politik yang terjadi sejak Mei 1998 telah membuka pintu yang lebar bagi proses pengayaan identitas nasional. Demokrasi dan Islam kini menjadi unsur yang melekat dalam identitas nasional Indonesia. Negara tidak lagi leluasa dalam memonopoli tafsir atas identitas nasional Indonesia. Islam kembali menduduki tempat yang seharusnya, sama dengan unsur-unsur identitas nasional lainnya. Terakomodasinya Islam ke dalam identitas nasional itu tidak dapat dilepaskan dari revolusi demokrasi yang terjadi. Sebaliknya, demokrasi Indonesia tidak akan pernah sempurna tanpa sumbangan dan peran Islam di dalamnya. Oleh karena itu, Indonesia – yang sebelumnya dicitrakan secara ketat sebagai negara terbesar di Asia Tenggara – kini juga dicitrakan dan dilihat sebagai “negara berpenduduk Muslim terbesar di muka bumi, yang sedang berproses menjadi negara demokrasi terbesar ketiga di dunia”.

Namun, di mata dunia internasional, perpindahan Indonesia dari rumah otoritarianisme ke rumah demokrasi kembali dilihat sebagai sebuah paradoks, yakni paradoks demokrasi. Leonard Sebastian, pengajar di Nanyang Technological University (NTU) Singapura, menyebutkan demokrasi Indonesia sebagai paradoks, karena demokrasi ternyata dapat berjalan dalam masyarakat yang beragam secara etnis, dan dengan tingkat kemiskinan yang tinggi, seperti Indonesia.⁸ Yang lebih menjengkelkan, demokrasi Indonesia dianggap paradoks karena di dalamnya terdapat peran Islam, yang meskipun belum sentral tetapi jelas tidak dapat diabaikan. Bagi sebagian kalangan, adalah sebuah paradoks jika demokrasi dapat tumbuh dalam masyarakat yang mayoritas Muslim.

⁸ Lihat, Leonard Sebastian, “The Paradox of Indonesian Democracy,” *Contemporary Southeast Asia*, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 26, no. 2 (August 2004).

Dalam merespon mispersi tentang citra paradoks Islam dan demokrasi, kita tidak perlu marah kepada mereka yang beranggapan bahwa demokrasi tidak akan pernah bisa subur di dalam negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Kita juga tidak perlu berang jika stigma demikian dilekatkan kepada Indonesia. Sebaliknya, justru kita berada pada posisi untuk membuktikan bahwa demokrasi dan Islam bukanlah sebuah paradoks. Untuk itu, adalah keharusan bagi kita untuk membangun terus sebuah demokrasi pluralistik, dimana Islam memainkan peran penting dalam menjaga dan menjamin aspek kemajemukan dalam demokrasi Indonesia itu.

Dalam hal ini, politik luar negeri Indonesia menjawab citra paradoks Islam dan demokrasi dengan mengakomodasikan kedua dimensi identitas nasional itu ke dalam formulasi dan pelaksanaan kebijakan politik luar negeri. Politik luar negeri tidak lagi alergi terhadap unsur Islam dalam mencitrakan identitas nasional Indonesia ke panggung internasional. Perubahan politik dalam negeri, dan perkembangan politik internasional yang diwarnai oleh tirani “perang terhadap terorisme” ala Amerika (*war on terror*), telah mendorong negara untuk merumuskan identitas internasional yang harus memperhitungkan Islam, bersama dengan demokrasi, sebagai dimensi penting dari identitas nasional. Indonesia tidak lagi dihinggapi sindrom menyembunyikan identitas ke-Islamannya dalam mengelola hubungannya dengan negara-negara lain. Bahkan, Islam – bersama demokrasi – kini menjadi aset bagi politik luar negeri, khususnya dalam membangun citra internasional Indonesia.

Kecenderungan untuk menempatkan Islam sebagai dimensi penting dalam pencitraan identitas nasional ini tampak jelas dalam berbagai pernyataan para penyelenggara pemerintahan. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, misalnya, menyebutkan bahwa “*we are the world’s third largest democracy. We are also a country where democracy, Islam and modernity go hand-in-hand.*”⁹ Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda juga tidak segan memproklamirkan bahwa “*as a nation with*

⁹ Susilo Bambang Yudhoyono, “An Independent and Active Foreign Policy for the 21st Century,” in Susilo Bambang Yudhoyono, *Transforming Indonesia: Selected International Speeches* (Jakarta: Office of the Special Staff of the President for International Affairs in cooperation with PT Buana Ilmu Populer, 2005), hlm. 390.

an overwhelmingly Muslim population, Indonesia is a living refutation of the erroneous notion that Islam and democracy are incompatible."¹⁰ Islam tidak lagi menjadi kata yang tabu dalam politik luar negeri Indonesia. Dengan menjadikan Islam dan demokrasi sebagai aset politik luar negeri, Indonesia berkeinginan untuk memposisikan dirinya dalam tatanan dunia sebagai *"a moderating voice, not only between the Muslim world and the rest but also within the Muslim world itself."*¹¹

PARADOKS POSISI INTERNASIONAL

Pada saat kita mendeklarasi keinginan untuk mendapat tempat yang terhormat dalam tatanan internasional, pada saat itu pula kita dihadapkan pada paradoks ketiga, yakni paradoks posisi internasional Indonesia diantara bangsa-bangsa. Bersamaan dengan berbagai harapan yang dialamatkan oleh masyarakat internasional kepada kita, lahir pula kesangsiaan terhadap kemampuan Indonesia dalam mengatasi berbagai permasalahan yang dihadapinya. Dalam konfigurasi hubungan internasional dewasa ini, Indonesia dilihat sebagai negara yang memiliki potensi untuk maju dan gagal sekaligus. Meminjam istilah Robert Chase, Emily Hill, dan Paul Kennedy, Indonesia disebut sebagai *pivotal state*; yakni negara "yang berdansa diantara potensi sukses dan kemungkinan gagal, dan tidak jelas skenario mana yang terbukti lebih akurat."¹²

Sementara itu, dalam tulisannya di Majalah *Time* edisi September 2008, Michael Schuman melontarkan sebuah pertanyaan menggelitik: *what's holding Indonesia back?*¹³ Kenapa Indonesia tidak bisa maju? Padahal, kata Schuman, negeri ini memiliki hampir semua bahan (*ingredient*) yang dibutuhkan untuk menjadi negara maju, yang harusnya telah membawa Indonesia untuk berada dalam satu kategori

¹⁰ Hassan Wirajuda, "The Democratic Response," *The Brown Journal of World Affairs*, vol. IX, Issue 1, Spring 2002, hlm. 16.

¹¹ Lihat, Rizal Sukma, "Soft Power and Public Diplomacy: The Case of Indonesia", dalam Jan Melissen, ed. *Soft Power and Public Diplomacy in East Asia* (akan terbit, 2010).

¹² Robert Chase, Emily Hill, and Paul Kennedy, "Introduction," dalam Robert Chase, Emily Hill and Paul Kennedy, eds., *The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World* (New York: W.W. Norton & Company, 1999), hlm. 7.

¹³ Lihat, Michael Shuman, "What's Holding Indonesia Back?," *Time*, 11 September 2008.

dengan China, India dan Brazil. Bagi Schuman, demokrasi, kekayaan alam, dan pasar domestik yang besar sudah cukup untuk membuat Indonesia *on par* dengan ketiga negara BRIC itu. Kalau kita lihat faktor-faktor tambahan lainnya, seperti adanya kelas menengah terdidik yang cukup besar, akar kultural yang mapan, masa lalu yang penuh kisah kejayaan, dan rasa nasionalisme yang tinggi, seharusnya Indonesia bisa lebih cepat melangkah ke kehidupan yang lebih baik.

Namun, yang kita alami selama ini justru sebaliknya. Wajah kita adalah wajah dengan sejumlah paradoks. Meskipun kaya akan sumberdaya alam dan dikaruniai tanah yang subur, Indonesia terjebak ke dalam situasi yang disebut oleh Terry Lynn Karl sebagai paradoks keberlimpahan (*the paradox of plenty*): negara kaya, tapi miskin.¹⁴ Adalah sebuah paradoks pula ketika Indonesia setelah begitu lama membangun, tetap saja sulit berkembang. Setelah pembangunan ekonomi selama lebih dari empat dekade, namun pada saat yang sama ia masih berada pada ranking ke 109 dari 197 negara dalam *Human Development Index* (HDI).

Adalah sebuah paradoks ketika Indonesia merupakan salah satu masyarakat paling agamis di antara masyarakat bangsa-bangsa, namun pada saat yang sama ia juga menduduki posisi sebagai salah satu negeri terkorup di dunia. Adalah sebuah paradoks ketika Indonesia merasa dirinya sebagai negara yang besar, namun “kebesaran” itu ternyata tidak menimbulkan rasa hormat dari negara-negara di sekitarnya. Lihat saja, bagaimana rentannya wilayah udara dan laut kita terhadap intrusi asing. Juga, betapa lemahnya posisi kita dalam membela hak-hak warga negara yang mencari nafkah di negeri orang. Selain itu, bagaimana mudahnya kita menyerah dalam berbagai perundingan dengan bangsa-bangsa lain. Kita tampaknya enggan, atau bahkan sungkan, untuk mengatakan tidak kepada bangsa lain. Kita mudah terjebak dalam sikap yang selalu mencari kompromi dalam menjalankan hubungan dengan negara-negara lain. Bahkan pada saat kompromi itu merugikan kepentingan nasional kita sekalipun. Indonesia juga akan menjadi paradoks, ketika demokrasi tidak kun-

¹⁴ Lihat, Terry Lynn Karl, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press, 1997).

jung menghadirkan kemakmuran dan keadilan yang merata bagi seluruh rakyatnya; yang justru menjadi tujuan utama dari demokrasi itu sendiri.

PENUTUP

Dari ketiga paradoks yang disebut diatas, paradoks posisi internasional ini merupakan yang tersulit, karena ia merupakan resultante dari sejumlah paradoks yang mewarnai wajah kita sendiri. Kita menyadari bahwa Indonesia tidak boleh terus menerus menjadi negara yang bergelimang dalam paradoks. Kita juga menyadari bahwa Indonesia harus berhenti menjadi negara yang besar potensinya, namun tidak memiliki signifikansi strategis dalam tatanan internasional. Kita juga tahu bahwa berbagai paradoks Indonesia ini perlu segera ditanggulangi apabila kita tidak ingin menjadi bangsa yang terpinggirkan, dipinggirkan atau pinggiran.

Namun demikian, pertanyaan utamanya adalah, mampukah Indonesia mengelola dan keluar dari berbagai paradoks itu? Tentu saja bisa. Untuk itu, Indonesia harus segera berubah apabila tidak ingin menjadi sekedar catatan kaki dalam percaturan antar-bangsa. Keharusan untuk berubah (*the imperative for change*) ini tidak hanya merupakan tuntutan dari cita-cita Indonesia sebagai sebuah bangsa, tetapi juga merupakan fungsi dari semakin besarnya tantangan dan kompleksitas lingkungan internasional Indonesia.

Keinginan untuk berubah biasanya datang apabila kita menyadari dan memahami apa yang sedang berubah di sekitar kita, dan dimana posisi kita dalam perubahan itu. Kesadaran tentang perubahan orang lain kerap kali mendorong perubahan dalam diri sendiri. Pemimpin China Deng Xiaoping, misalnya, memaksa bangsanya untuk berubah pada awal dekade 1980-an setelah ia melihat sendiri perubahan yang membawa Singapura, Malaysia, dan Thailand menjadi macan Asia.¹⁵ Bagi Indonesia, keinginan untuk berubah itu seharusnya dapat datang

¹⁵ Kishore Mahbubani, *The New Asian Hemisphere: The Irrestible Shift of Global Power to the East* (New York: Public Affairs, 2008), hlm. 76.

dengan mudah apabila kita menyadari bahwa lingkungan dimana kita berada sedang mengalami transformasi drastis.

Pada tataran global, misalnya, dunia sedang berubah ke arah yang disebut Farid Zakaria sebagai dunia pasca-Amerika (*post-American World*), sebuah dunia yang ditandai oleh berlanjutnya posisi dominan AS, tetapi pada saat yang sama diikuti oleh "*the rise of the rest*".¹⁶ Namun, yang dimaksud oleh Farid sebagai *the rest* itu, sayangnya, belum termasuk kita-kita dari Dunia Islam. Yang dimaksud dengan *the rise of the rest* dalam analisis Zakaria adalah dunia yang sedang berubah akibat kebangkitan China dan India. Kedalam kategori *the rest* ini dapat pula dimasukkan Brazil dan Afrika Selatan, dua negara yang menjadi *new emerging markets*. Dari negara-negara ini, kita perlu belajar bagaimana menarik investasi dan dukungan asing tanpa harus kehilangan independensi politik. Pada tataran regional, perubahan juga sedang terjadi di Vietnam, dan bahkan Kamboja. Negara-negara ini sedang berupaya keras mengejar ketertinggalannya, untuk bisa mengungguli Indonesia, dan sejajar dengan Thailand dan Malaysia.

Dalam hal ini, Indonesia akan berubah apabila kita mampu mengembangkan ketahanan (*resilience*), persisten (*persistence*), kesabaran (*patient*), dan rasa percaya diri (*confidence*). Masyarakat tentunya berharap banyak pada para pimpinannya untuk berada di barisan terdepan dalam mengusung perubahan di Indonesia sehingga mampu mewujudkan harapan itu.

KEPUSTAKAAN

Chase, Robert., Emily Hill, and Paul Kennedy. 1999. "Introduction," dalam Robert Chase, Emily Hill and Paul Kennedy, eds., *The Pivotal States: A New Framework for U.S. Policy in the Developing World* (New York: W.W. Norton & Company).

¹⁶ Lihat, Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton & Company, 2008).

- Emmerson, Donald K. 2005. "What Is Indonesia?" dalam John Bresnan, ed., *Indonesia: The Great Transition* (Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publisher).
- Friend, Theodore. 2003. *Indonesian Destinies* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press).
- Karl, Terry Lynn. 1997. *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press).
- Leifer, Michael. 1972. *Dilemmas of Statehood in Southeast Asia* (Singapore: Asia Pacific Press).
- Mahbubani, Kishore. 2008. *The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East* (New York: Public Affairs).
- Sebastian, Leonard. 2004. "The Paradox of Indonesian Democracy," *Contemporary Southeast Asia*, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 26, no. 2, August.
- Shuman, Michael. 2008. "What's Holding Indonesia Back?," *Time*, 11 September.
- Sukma, Rizal. 2003. *Indonesian Foreign Policy: Domestic Weaknesses and the Dilemma of Dual Identity* (London: Routledge).
- Sukma, Rizal. 1999. "Values, Governance, and Indonesia's Foreign Policy," dalam Han Sung-Joo, eds., *Changing Values in Asia: Their Impact on Governance and Development* (Tokyo: JCIE).
- Sukma, Rizal. 2010. "Soft Power and Public Diplomacy: The Case of Indonesia", dalam Jan Melissen, ed. *Soft Power and Public Diplomacy in East Asia* (akan terbit).
- Vickers, Andrian. 2005. *A History of Modern Indonesia* (Cambridge: Cambridge University press).
- Wirajuda, Hassan. 2002. "The Democratic Response," *The Brown Journal of World Affairs*, vol. IX, Issue 1, Spring.
- Yudhoyono, Susilo Bambang. 2005. "An Independent and Active Foreign Policy for the 21st Century," in Susilo Bambang Yudhoyono, *Transforming Indonesia: Selected International*

Speeches (Jakarta: Office of the Special Staff of the President for International Affairs in cooperation with PT Buana Ilmu Populer).

Zakaria, Fareed. 2008. *The Post-American World* (New York: W.W. Norton & Company).

ASEAN di Tengah Multilateralisme Asia: Tantangan dan Peluang bagi Sentralitas ASEAN

Lina A. Alexandra

Selama tiga tahun terakhir, sentralitas ASEAN di dalam evolusi arsitektur regional menghadapi tantangan yang serius. Jika selama ini sebagian besar mekanisme regional di Asia-Pasifik, seperti ASEAN Plus Three (APT) dan ASEAN Regional Forum (ARF) menempatkan ASEAN di posisi 'pengemudi' (the driver's seat) yang memungkinkan ASEAN untuk memainkan peran kunci, maka dalam menghadapi gagasan-gagasan baru, seperti Asia Pacific Community (APC) dan East Asia Community (EAC) nampaknya posisi sentral atau kepemimpinan ASEAN tersebut akan tergeser. Oleh karena itu, dalam menghadapi tantangan dan ancaman itu, ASEAN harus betul-betul terintegrasi, dan evolusi arsitektur regional di kawasan hendaknya malah menjadi pendorong utama ASEAN untuk mengatasi berbagai masalah internal, termasuk konsolidasi yang solid diantara negara anggotanya dalam menyongsong Komunitas ASEAN 2015.

PENDAHULUAN

Selama tiga tahun terakhir, sentralitas ASEAN di dalam evolusi arsitektur regional menghadapi tantangan yang serius. Gagasan Perdana Menteri Australia Kevin Rudd yang dikemukakan pada bulan Juni 2008 tentang pembentukan Komunitas Asia-Pasifik (*Asia Pacific Community-APC*) pada tahun 2020, yang bersaing dengan ide Perdana Menteri Jepang yang mengajukan usul mengenai Komunitas Asia Timur (*East Asia Community-EAC*), secara signifikan mengindikasikan adanya tantangan tersebut. Munculnya gagasan tersebut ditujukan untuk menyikapi stagnasi peran dari berbagai mekanisme regional yang telah ada saat ini, yang selama ini masing-masing terfokus pada

satu bidang saja, baik ekonomi, politik maupun keamanan. Karena itu, dipandang perlu untuk membentuk suatu institusi regional yang bersifat komprehensif sehingga mampu menjawab berbagai tantangan baru di kawasan, terutama terkait dengan pesatnya pertumbuhan ekonomi China dan India. Tantangan ini masih ditambah dengan munculnya berbagai ancaman keamanan baru seperti degradasi lingkungan dan perebutan sumber daya.¹

Jika selama ini sebagian besar mekanisme regional di Asia-Pasifik, seperti *ASEAN Plus Three* (APT) dan *ASEAN Regional Forum* (ARF) menempatkan ASEAN di posisi 'pengemudi' (*the driver's seat*) yang memungkinkan ASEAN untuk memainkan peran kunci, maka gagasan-gagasan baru yang ditawarkan tadi nampaknya menggeser posisi sentral atau 'kepemimpinan' ASEAN tersebut. Ada semacam keraguan apakah ASEAN, meskipun tetap aktif, mampu untuk menjalankan peran kunci tersebut di dalam institusi-institusi regional yang lebih luas.² Karena itu, alih-alih memasukkan sepuluh negara anggota ASEAN, konsep APC hanya mencantumkan Indonesia, bersama-sama dengan negara-negara besar di Asia Pasifik, yaitu Amerika Serikat (AS), China, Jepang, India dan Rusia untuk menjadi anggotanya. Di sisi lain, konsep EAC akan menempatkan Jepang sebagai pemegang kunci dalam mekanisme tersebut.

Turunnya PM Rudd secara tiba-tiba dari tampuk kekuasaan dengan sendirinya menyurutkan ide APC tersebut. Ide EAC dari Jepang juga kemudian meredup. Di sisi lain, proposal *East Asia Summit* (EAS) yang diterima pada bulan Desember 2005 semakin menguat. EAS yang melibatkan sepuluh negara ASEAN ditambah dengan enam negara mitra ASEAN, yaitu China, Jepang, Korea Selatan, India, Australia dan Selandia Baru dipandang sebagai mekanisme yang paling *feasible* dalam melibatkan semua pemain di kawasan. Lebih penting lagi, EAS

¹ Versi yang telah diedit dari materi yang disampaikan dalam pertemuan 7th CSCAP General Conference di Jakarta, 16 November 2009. Richard Woolcott, "Asia-Pacific: A new center of strategic weight?", *The Jakarta Post*, 2 Desember 2010.

² Amitav Acharya, "Competing Asian Communities: What the Australian and Japanese ideas mean for Asia's regional architecture", <http://www.eastasiaforum.org/2009/10/29/competing-asian-communities/>

tetap menekankan pada sentralitas ASEAN yang dipandang mampu menjadi kekuatan pendorong yang diterima oleh semua pihak.³

Namun demikian, keputusan ASEAN untuk menerima masuknya AS dan Rusia ke dalam EAS membangkitkan kembali kekhawatiran yang sempat muncul pada saat ide EAS ini dilontarkan, yaitu kemungkinan dominasi kepentingan dari negara-negara besar. Kompetisi antara AS dan China yang semakin sengit, terutama sejak pernyataan Menteri Luar Negeri AS, Hillary Clinton dalam pertemuan ARF bulan Juli 2010 lalu di Hanoi tentang kesediaan AS untuk menjadi mediator dalam rangka mencari solusi dalam masalah di Laut China Selatan telah membangkitkan kecemasan dari pemerintah China. Meningkatnya agresivitas AS dan China untuk memperluas pengaruh keduanya di kawasan Asia Tenggara ini perlu disikapi secara hati-hati karena berpotensi untuk menempatkan negara-negara ASEAN di tengah pertarungan dua kekuatan besar tersebut.⁴ Pandangan lainnya bahkan mengingatkan bahwa menilik dari sejarah, salah satu faktor penyebab kegagalan dari lemahnya soliditas regionalisme di Asia, selain dari rendahnya tingkat rasa saling percaya di antara negara-negara di kawasan, juga adalah akibat dari dominasi negara besar dari luar kawasan (khususnya AS), yang berusaha mencapai kepentingannya secara sepihak.⁵

Di sisi lain, Sekjen ASEAN Surin Pitsuwan justru menyikapi keinginan dari AS dan Rusia untuk bergabung ke dalam EAS sebagai afirmasi dari bergesernya fokus AS sebagai kekuatan terbesar di dunia saat ini dari wilayah Timur Tengah ke Asia, yang dipandang menguntungkan bagi negara-negara di Asia, yang diabaikan sejak dicanangkannya perang melawan terorisme. Sejak pemerintahan Obama mengumumkan tentang kebijakan luar negerinya, yang diarahkan untuk mendekatkan kembali AS dengan kawasan Asia, termasuk di dalamnya ASEAN, Surin menyatakan bahwa sikap

³ Lihat "ASEAN Should Be In "Driver's Seat" In Any East Asian Summit: Officials" dalam <http://www.aseansec.org/afp/56.htm> dan East Asia Summit offers Asean the driver's seat dalam <http://www.siaonline.org/?q=programmes/insights/east-asia-summit-offers-asean-drivers-seat>

⁴ Komentar Ikrar Nusa Bhakti, LIPI dalam "ASEAN Harus Hati-hati", *Kompas*, 12 Agustus 2010.

⁵ Evi Fitriani, "ASEAN and Contemporary US diplomacy in East Asia", *The Jakarta Post*, 13 August 2010, in <http://www.thejakartapost.com/news/2010/08/13/asean-and-contemporary-us-diplomacy-east-asia.html>

tersebut mengindikasikan adanya reafirmasi terhadap sentralitas ASEAN.⁶ Bahkan, dalam Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-43 di Hanoi yang berlangsung pada bulan Juli 2010, Surin dengan tegas menyatakan bahwa [perhatian] dunia telah kembali kepada ASEAN'.⁷

Apakah ASEAN tetap dapat mempertahankan sentralitasnya di tengah kompetisi di antara negara-negara besar tersebut? Seberapa besar peluang dan tantangan yang ada? Peran seperti apa yang dima-inkan oleh ASEAN untuk mempertahankan sentralitasnya tersebut?

Penulis berpendapat bahwa meningkatnya pamor Asia Tenggara, khususnya ASEAN, dalam hal ini sebagai mitra dari negara-negara besar di kawasan merupakan suatu peluang penting yang perlu di-sikapi secara cermat. Artinya, peluang ini harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya demi terciptanya stabilitas dan perdamaian di kawasan Asia Pasifik secara luas, Asia Tenggara dan tentunya termasuk juga kepentingan negara-negara anggota ASEAN. Di sisi lain, tindakan ini tentunya memerlukan suatu perhitungan terhadap sejumlah resiko yang mungkin muncul dengan adanya keterlibatan negara-negara besar tersebut, yang tentu memiliki agenda kepentingan masing-masing. Dalam hal ini, ASEAN perlu memiliki suatu kesamaan pan-dangan dan langkah untuk merumuskan posisi dan strategi bersama terhadap negara-negara besar ini.

Artikel ini terbagi atas tiga bagian. Bagian pertama menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan sentralitas ASEAN (*ASEAN centrality*) dan bagaimana konsep sentralitas ASEAN ini pada awalnya bukan merupakan sesuatu yang diupayakan oleh negara-negara ASEAN sendiri, akan tetapi lebih merupakan suatu yang diterima secara *by default* (dengan sendirinya/tanpa usaha) karena karakteristik ASEAN yang terdiri dari negara-negara yang relatif lemah sehingga bisa diterima oleh negara-negara besar di kawasan. Bagian kedua menguraikan bahwa meskipun ASEAN jelas diuntungkan dengan kembalinya perhatian negara-negara besar tersebut, ada tantangan

⁶ "ASEAN chief presses for bloc's "centrality"" *Channel News Asia*, http://www.channelnewsasia.com/stories/afp_asiapacific/view/1019458/1/.html

⁷ Catriona Richards, "Hanoi meeting shows the 'world has returned to ASEAN'", *The Jakarta Post*, 30 Juli 2010.

yang perlu dihadapi, antara lain potensi jebakan (*entrapment*) dalam pertarungan kepentingan negara besar yang berpotensi memecah belah ASEAN, dalam hal ini adalah perkembangan konflik di Laut China Selatan. Bagian ketiga merupakan rekomendasi tentang apa yang perlu diperbaiki ASEAN untuk tetap mempertahankan sentralitasnya ini, yaitu penguatan integrasi atau kesatuan ASEAN yang diharapkan akan terwujud dalam Komunitas ASEAN di tahun 2015 mendatang.

SENTRALITAS ASEAN DALAM TATARAN KONSEPTUAL

Wacana tentang prinsip sentralitas ASEAN telah mencuat ke permukaan setidaknya selama dua tahun terakhir. Gagasan Perdana Menteri Australia Kevin Rudd mengenai pembentukan Komunitas Asia-Pasifik (*Asia Pacific Community-APC*) pada tahun 2008 yang kemudian ditandingi oleh ide Perdana Menteri Jepang Yukio Hatoyama tentang *East Asia Community* (EAC) telah menjadi semacam “wake-up call” bagi ASEAN untuk mengangkat kembali isu ini.⁸ Ketidakmampuan berbagai mekanisme regional yang dimotori oleh ASEAN seperti *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), *ASEAN Regional Forum* (ARF) dan *ASEAN Plus Three* (APT) untuk menjawab sejumlah tantangan regional yang semakin kompleks. ASEAN sendiri bahkan mengalami kevakuman kepemimpinan yang cukup serius sejak krisis ekonomi dan krisis politik pada tahun 1997/1998 yang menimpa negara-negara anggotanya sehingga tidak mampu menjalankan perannya sebagai ‘pengemudi’ yang baik meskipun dikatakan telah menempati posisi “the driver’s seat”.

Berdasarkan penelusuran terhadap dokumen-dokumen resmi ASEAN, prinsip “sentralitas ASEAN” (*ASEAN centrality*) baru diperkenalkan setidaknya selama tiga tahun terakhir melalui Piagam ASEAN yang ditandatangani pada tahun 2007. Meskipun demikian, indikasi awal dapat ditemukan di dalam ASEAN Vision 2020 yang diluncurkan pada tahun 1997. Dari empat visi ASEAN, prinsip ini

⁸ Kavi Chongkittavorn, “ASEAN ponders a new regional architecture”, *The Nation*, 12 April 2010 dalam <http://www.nationmultimedia.com/home/2010/04/12/opinion/Asean-ponders-a-new-regional-architecture-30127040.html>

terkandung di dalam visi yang keempat, yaitu “ASEAN yang bersikap terbuka” (*An Outward-Looking ASEAN*). Di sini disebutkan secara singkat bahwa ASEAN yang terbuka ini diharapkan dapat memainkan ‘peran yang penting’ (*pivotal role*) di dalam forum internasional.

Tidak ditemukan definisi yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan sentralitas ASEAN. Artikel 1 Piagam ASEAN hanya menyatakan bahwa salah satu tujuan ASEAN adalah “untuk mempertahankan sentralitas dan peran proaktif ASEAN sebagai kekuatan pendorong utama (*primary driving force*) di dalam hubungan dan kerja sama dengan pihak luar (*external partners*) di dalam arsitektur regional yang bersifat terbuka, transparan dan inklusif.” Selanjutnya, artikel 2 (m) menyebutkan sentralitas ASEAN ini diwujudkan dalam hubungan eksternal di bidang politik, ekonomi, sosial dan budaya dengan tetap berperan aktif, berpandangan keluar, inklusif dan non-diskriminatif.

Meskipun definisi yang pasti tidak dapat dengan mudah ditemukan, namun prinsip sentralitas ini setidaknya dapat dipahami dari tujuannya. *Pertama*, mengingat kapasitas yang dimiliki oleh ASEAN saat ini, khususnya karena masalah-masalah internal di dalam tubuh ASEAN sendiri, prinsip sentralitas ini tidak diarahkan untuk menjadikan ASEAN sebagai pemimpin di kawasan. Namun, sentralitas ini ditujukan sebagai cara untuk mencegah ASEAN termarginalisasi oleh kekuatan-kekuatan yang lebih besar, yang bermain di kawasan.⁹ Kepentingan ASEAN untuk menginisiasi pembentukan APEC, ASEAN Plus Three dan ASEAN Regional Forum (ARF) dapat dilihat dari sisi pandang ini. Dalam hal ini, dengan mengeluarkan gagasan dan memfasilitasi pertemuan-pertemuan rutin dari forum-forum tersebut, ASEAN setidaknya dapat mempertahankan eksistensinya dan tidak terlupakan oleh negara-negara besar.

Kedua, sentralitas ASEAN juga dipandang sebagai instrumen yang mendukung langkah ASEAN untuk membentuk Komunitas ASEAN. Cetak Biru Komunitas Politik dan Keamanan ASEAN (*ASEAN Political Security Community-APSC Blueprint*), yang ditandatangani pada tahun 2009, menegaskan adanya hubungan yang erat antara mem-

⁹ Amitav Acharya, “Arguing about ASEAN: what do we disagree about?”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, No. 3, September 2009, hal. 498.

pertahankan sentralitas dan menjalankan peran proaktif tersebut sebagai upaya untuk mendukung terciptanya Komunitas ASEAN pada tahun 2015.¹⁰ Dalam hal ini, penerapan sentralitas ASEAN, baik melalui perluasan dan pendalaman hubungan dengan negara-negara lain, khususnya negara-negara besar di kawasan Asia-Pasifik harus diupayakan tanpa mengganggu proses integrasi ASEAN. Dengan demikian, seperti dinyatakan di dalam Joint Communiqué Pertemuan tingkat Menteri ASEAN ke-43, para kepala negara ASEAN berpegang pada prinsip bahwa setiap kerangka kerja sama yang baru harus melengkapi (*complementary*) atau dibangun di atas mekanisme regional yang ada (yang telah merefleksikan peran sentral ASEAN) dan juga prinsip sentralitas ASEAN.

SENTRALITAS ASEAN: 'BY DEFAULT'

Menanggapi hasil Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (ASEAN Ministerial Meeting-AMM) ke-43 di Hanoi pada pertengahan Juli 2010, Sekretaris Jenderal ASEAN, Surin Pitsuwan menyatakan bahwa ASEAN telah memperoleh kembali sentralitasnya, karena perhatian dunia saat ini telah mengarah kepada ASEAN.¹¹ Pernyataan ini dilatarbelakangi oleh kehadiran Menteri Luar Negeri (Menlu) Amerika Serikat, Hillary. R. Clinton dalam pertemuan ARF pada waktu yang bersamaan, seiring dengan pernyataan pemerintah Amerika Serikat (AS) untuk bergabung dengan *East Asia Summit* (EAS).

Dalam hal ini, kehadiran kembali AS setelah hampir satu dekade sejak terfokusnya kebijakan luar negeri AS untuk melakukan perang melawan terorisme dipandang sebagai indikator yang menandai era 'kebangkitan Asia'. Tanda-tanda ini sebetulnya dapat dilihat dari serangkaian kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah AS. Pada bulan Juli 2009, AS secara resmi mengaksesi *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) yang selama ini dijunjung tinggi oleh negara-negara ASEAN sebagai azas yang mengatur interaksi di antara mereka. Pada tahun yang sama, Presiden Barack Obama juga menghadiri

¹⁰ APSC Blueprint, poin C (27).

¹¹ Catriona Richards, "Hanoi meeting shows the 'world has returned to ASEAN'", *The Jakarta Post*, 30 Juli 2010.

pertemuan APEC di Singapura. Tahun sebelumnya, AS menunjuk Scot Marciel sebagai duta besar khusus pertama ke ASEAN. AS juga berusaha memperbaiki hubungan dengan beberapa negara ASEAN, seperti Indonesia dan Vietnam. Kunjungan Menteri Pertahanan AS Robert Gates ke Indonesia yang menawarkan pengangkatan larangan penjualan perlengkapan militer dan latihan militer antara angkatan perang AS USS John McCain dan angkatan perang Vietnam sama-sama pada bulan Juli merupakan dua contoh yang bisa dilihat.¹²

Satu faktor penting yang perlu digarisbawahi dari kembali menariknya Asia Tenggara bagi negara-negara mitra ASEAN adalah dengan ASEAN memperoleh posisi ini bukan karena usaha yang dilakukan oleh institusi ini sendiri atau negara-negara anggotanya, tetapi lebih karena kepentingan dari negara-negara besar tersebut. Faktor utama yang mendorong AS untuk mengarahkan fokus kebijakan luar negerinya ke Asia, khususnya Asia Tenggara, adalah karena AS perlu segera merespon ketertinggalannya dalam melakukan perluasan pengaruh di wilayah ini. Berbeda dengan sejak pemerintah AS di bawah pemerintahan George W. Bush mencanangkan perang melawan terorisme sebagai reaksi terhadap Tragedi 11 September 2001, perhatian terhadap Asia menyusut. Perhatian yang diberikan kepada negara-negara tertentu, khususnya di Asia Tenggara tidak terlepas dari seputar tuduhan keterkaitan antara Islam radikal dengan aksi terorisme lokal yang menjadikan negara-negara tersebut dicap sebagai sarang teroris, sesuatu yang jelas sangat mengecewakan. Ini semakin melengkapi kekecewaan negara-negara di Asia terhadap sikap AS yang tidak membantu ketika krisis ekonomi parah menimpa Asia pada tahun 1997-1998.

Sebaliknya, China menerapkan sejumlah kebijakan yang mengundang simpati dari negara-negara di Asia Tenggara. China memutuskan tidak melakukan devaluasi terhadap mata uangnya untuk mencegah krisis ekonomi yang lebih dalam. Selain itu, ketika AS sedang sibuk melakukan serangan terhadap Irak, China justru mengaksesi

¹² Donald Kirk, "US-Vietnam ties strengthen with military exercises, to China's chagrin", dalam *The Christian Science Monitor*, <http://www.csmonitor.com/World/Asia-Pacific/2010/0812/US-Vietnam-ties-strengthen-with-military-exercises-to-China-s-chagrin>.

TAC pada tahun 2003. Pemerintah China juga mengupayakan terciptanya *China-ASEAN Free Trade Area* (CAFTA) yang seharusnya dilaksanakan pada tahun 2010 ini sebagai langkah untuk menjalin hubungan yang lebih erat dalam bidang ekonomi dan perdagangan. Selain itu, pemerintah China juga mendorong penanaman investasi di sejumlah negara-negara ASEAN, termasuk dalam pembangunan infrastruktur. Dengan demikian, negara-negara Asia Tenggara dapat menikmati keuntungan dari kemajuan ekonomi yang dialami oleh China.

Sementara itu, faktor kedua selain kepentingan dari negara-negara besar yang berimplikasi pada terciptanya sentralitas ASEAN secara "by default" ketimbang melakukan suatu upaya khusus, yaitu kenyataan bahwa negara-negara ASEAN memiliki kapabilitas, baik dalam bidang politik, militer dan ekonomi yang secara relatif lemah.¹³ Dengan demikian, meskipun ASEAN ditempatkan pada posisi sentral di dalam arsitektur regional, ASEAN dipandang tidak akan mampu melakukan sesuatu yang mengancam eksistensi negara-negara besar, baik yang merupakan status quo maupun yang berpotensi untuk menjadi kekuatan besar. Selain itu, ASEAN yang menjunjung tinggi prinsip non-intervensi dan penghormatan terhadap kedaulatan seperti yang tercantum di dalam TAC, jelas merupakan institusi yang ideal karena tentu akan meminimalisir kemungkinan adanya intervensi terhadap kepentingan-kepentingan negara-negara besar yang menjadi mitra ASEAN. Dengan demikian, seperti diungkapkan oleh Sekjen ASEAN, Surin Pitsuwan semua pihak akan merasa nyaman (*comfortable*) dengan sentralitas ASEAN tersebut.¹⁴

TANTANGAN ASEAN

Di satu sisi, negara-negara ASEAN tentu diuntungkan dengan ketertarikan negara-negara besar di kawasan terhadap eksistensi ASEAN. Besarnya perhatian China yang sedang mengalami pertum-

¹³ Shaun Narine, "ASEAN in the twenty-first century: a sceptical review", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, No. 3, September 2009, hal. 381.

¹⁴ Surin Pitsuwan, "ASEAN central to the region's future", dalam <http://www.eastasiaforum.org/2010/05/02/asean-central-to-the-regions-future/>

buhan ekonomi yang pesat jelas membawa berkah tersendiri bagi negara-negara di Asia Tenggara. Mengingat kapasitas yang dimiliki oleh negara-negara ASEAN yang masih relatif lemah, negara-negara seperti Jepang dan China diperlukan eksistensi untuk membuat ‘suara’ ASEAN dapat terdengar di kancah global.¹⁵ Kemudian, kembalinya perhatian AS pasca pemerintahan George W. Bush juga membawa implikasi positif, terutama dalam hal menciptakan perimbangan kekuatan dan perlindungan keamanan di kawasan.

Namun, di sisi lain negara-negara besar juga memiliki kemampuan yang sama besarnya untuk membuat kepentingan dan aspirasi negara-negara ASEAN terabaikan, atau bahkan menjadi tidak terlihat karena terlingkupi oleh kepentingan negara-negara besar tersebut.¹⁶ Lebih jauh lagi, negara-negara ASEAN yang relatif lebih lemah dapat terjebak di tengah pertarungan dan kompetisi di antara mereka.¹⁷

KONFLIK LAUT CHINA SELATAN : ‘PERANGKAP’ BAGI ASEAN?

Salah satu isu yang menjadi batu ujian bagi ASEAN saat ini adalah isu Laut China Selatan.¹⁸ Ditinjau dari segi cakupan wilayah, AS sebetulnya tidak memiliki kepentingan secara langsung. Selama ini, yang berkepentingan dengan wilayah ini adalah China, Taiwan dan negara-negara anggota ASEAN yang meliputi Vietnam, Brunei Darussalam, Filipina, dan Malaysia yang merupakan negara-negara yang memiliki dasar untuk melakukan klaim teritorial karena berbatasan langsung dengan wilayah tersebut. Namun, kegagalan penyelesaian konflik oleh semua pihak yang terkait adalah sebagai akibat dari minimnya kemauan untuk menerapkan apa yang telah disepakati dalam *Declaration of Conducts* (DoC) yang disepakati tahun 2002, dan dihindarnya pembicaraan mengenai isu tersebut dalam forum *ASEAN Regional Forum* (ARF) sebelumnya, pada akhirnya

¹⁵ Alice D. Ba, “Regionalism’s multiple negotiations: ASEAN in East Asia”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, No. 3, September 2009, hlm. 355.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 346.

¹⁷ John David Ciorciari, “The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.9 (2009), hlm. 167.

¹⁸ Lihat Rizal Sukma, “The South China Sea is a test for ASEAN-China relations”, *The Jakarta Post*, 24 Agustus 2010.

membuka celah bagi AS untuk terlibat di dalam isu tersebut. Hal ini didasarkan oleh argumen bahwa AS berkepentingan untuk menjamin keamanan dan kebebasan navigasi (*freedom of navigation*) di wilayah Laut China Selatan demi kelancaran rute perdagangan yang melalui wilayah tersebut.¹⁹

Sejak pernyataan Menlu AS tentang keinginan AS untuk terlibat dalam penyelesaian konflik Laut China Selatan, China dengan segera mengecam sikap tersebut sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional China. Keterlibatan AS itu akan mengakibatkan internasionalisasi isu Laut China Selatan, sesuatu yang tidak diharapkan oleh China dan sebagian negara-negara anggota ASEAN. Ada dua pesan yang ingin disampaikan oleh AS melalui pernyataan tersebut. *Pertama*, AS ingin kembali menanamkan pengaruhnya di Asia yang selama ini dipandang sudah hilang akibat terlalu terfokus pada perang melawan terorisme. *Kedua*, berbagai manuver yang dilakukan oleh China untuk mempertegas klaimnya di wilayah Laut China Selatan ini telah memperoleh perhatian serius dari AS yang dipersepsikan sebagai bagian dari *gesture* China untuk menunjukkan diri sebagai kekuatan baru di Asia. Tidak adanya kekuatan yang mampu menciptakan perimbangan tentu akan berimplikasi serius terhadap stabilitas dan perdamaian di kawasan yang notabene akan mengganggu kepentingan nasional AS di wilayah tersebut.²⁰

Dalam beberapa waktu ke depan, masalah Laut China Selatan nampaknya akan semakin rumit dan berpotensi untuk mengarah kepada konflik terbuka. Hal ini disebabkan karena baik AS maupun China akan terus mengintensifkan tindakan unjuk kekuatan melalui kegiatan patroli yang dilakukan oleh masing-masing angkatan lautnya. Sejak tahun 2008, China telah memiliki kapal perusak dan pada tahun 2012 diperkirakan akan selesai membangun kapal induk untuk menyaingi kekuatan kapal induk AS yang berpatroli di sekitar perairan Pasifik.²¹

¹⁹ Pernyataan Admiral Robert Willard seperti dikutip di "SE Asia 'concerned by China's assertiveness", *The Jakarta Post*, 19 Agustus 2010.

²⁰ Geoff Dyer, "Power play in the South China Sea" in www.ft.com/cms/s/0/d0ba0580-a3e2-11df-9e3a-00144feabdc0.html

²¹ Pendapat Andi Widjajanto, seperti dikutip dalam "Opsidiplomasi Perlu Dirampingkan", *Media Indonesia*, 24 Agustus 2010.

STRATEGI MENERAPKAN SENTRALITAS ASEAN

Pertanyaan selanjutnya yang perlu dijawab adalah strategi apa yang dimainkan oleh ASEAN dalam rangka menunjukkan sentralitasnya tersebut? ASEAN, dalam hal ini, menyadari betul potensinya sebagai sebuah institusi yang paling memungkinkan dan bisa diterima oleh semua pemain di kawasan Asia-Pasifik.²² Sebagai wujud dari pemahamannya tersebut, ASEAN setidaknya menjalankan dua peran di dalam menunjukkan sentralitasnya di dalam percaturan regional. *Pertama*, ASEAN berperan untuk mempertahankan keseimbangan di antara negara-negara besar di kawasan, seperti seorang pemain sirkus yang meniti seutas tali dan memegang galah keseimbangan. Strategi ini dilakukan karena ASEAN merasa bahwa kepentingannya akan dapat tercapai dengan hubungan baik dengan semua pihak, namun di sisi lain ASEAN perlu menjaga netralitasnya agar tidak terjebak di dalam kompetisi atau bahkan pertarungan di antara negara-negara besar tersebut.

Menurut Dewi Fortuna Anwar, ASEAN saat ini melakukan suatu strategi ‘pembatasan berlapis’ (*multiple hedging*). Ia berpendapat bahwa di satu sisi, ASEAN berupaya untuk menerapkan strategi ideal untuk mengembangkan kerja sama regional yang lebih luas untuk membangun rasa saling percaya dengan berbagai kekuatan regional yang ada, khususnya China dan AS. Sementara di sisi lain, ASEAN juga berusaha meningkatkan kapasitasnya *power*-nya dengan membentuk berbagai aliansi keamanan serta modernisasi kapabilitas militernya sejauh yang dimungkinkan oleh kemampuan masing-masing negara ASEAN.²³ Hal serupa juga dikemukakan oleh John D. Ciorciari yang berpendapat bahwa ASEAN saat ini menjalankan strategi “balance of external/ great power influence” yang berbeda dengan konsep perimbangan kekuatan yang sifatnya konfrontatif seperti yang diterapkan di Eropa pada abad ke-19. Ia melihat ada dua strategi

²² K. Kesavapany, Special Lecture on “ASEAN Centrality in Regional Integration”, organised by the Ministry of Foreign Affairs, Thailand, Bangkok, 26 Februari 2010 dalam www.iseas.edu.sg/aseanstudiescentre/asco07-10.pdf

²³ Dewi Fortuna Anwar, “Between ASEAN, China and the United States”, *The Jakarta Post*, 30 Agustus 2010.

paralel yang diterapkan oleh ASEAN, yaitu di satu sisi menerapkan kebijakan yang liberal yang menekankan pada kesalingtergantungan dalam bidang ekonomi, sementara di sisi lain berupaya menciptakan jaminan keamanannya melalui pengembangan kekuatan militer dan aliansi dengan kekuatan-kekuatan besar.²⁴

Tindakan untuk melakukan perimbangan ini nampak jelas dalam sambutan ASEAN terhadap gerakan AS untuk merapat kembali ke ASEAN sebagai langkah untuk mengimbangi agresivitas China, terutama di Laut China Selatan yang telah beberapa kali melakukan manuver untuk mempertegas klaimnya di wilayah tersebut. ASEAN terkesan 'membiarkan' pernyataan Menteri Luar Negeri AS yang menyatakan tentang perlunya penyelesaian segera atas konflik di Laut China Selatan dan kesediaan AS untuk menjadi mediator dalam upaya tersebut, yang jelas-jelas membangkitkan kemarahan China karena menganggap upaya tersebut sebagai tindakan untuk menginternasionalisasikan isu ini. Selain itu, ASEAN melalui pernyataan bersama sebagai hasil dari Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ke-43 di Hanoi juga menyambut dengan gembira kehadiran AS dan Rusia ke dalam EAS, yang lagi-lagi menimbulkan reaksi keras dari China, yang segera menyatakan bahwa EAS harus tetap didasarkan pada mekanisme *ASEAN Plus Three* (APT), yang telah berjalan selama ini.²⁵

Kedua, menurut Shaun Narine, ASEAN berusaha memainkan peran sebagai kekuatan yang mempersatukan dan menjembatani (*unifying and mediating*) kekuatan-kekuatan yang lebih besar dan lebih kuat di kawasan. Hal ini diwujudkan melalui upaya ASEAN dalam ASEAN Plus Three (APT) yang mengupayakan koordinasi antara China dan Jepang, dan ARF, meskipun hasilnya masih relatif sangat terbatas.²⁶ Namun demikian, ASEAN menjalankan peran tersebut dengan menerapkan suatu strategi pendekatan yang terbatas (*limited alignment*) ketimbang berinisiatif untuk melakukan aliansi yang

²⁴ *Op. Cit.*, Ciorciari, hlm. 158-161.

²⁵ Mohan Malik, "China and the East Asia Summit: More Discord Than Accord", publikasi Asia-Pacific Center for Security Studies, February 2006, www.apcss.org/Publications/.../ChinaandEastAsiaSummit.pdf

²⁶ *Op. Cit.* Narine, hlm. 381.

ketat (*tight alliance*) dengan negara-negara besar tersebut. Beberapa pertimbangan yang mendorong penerapan strategi tersebut antara lain adalah kekhawatiran akan hilangnya otonomi atau kebebasan akibat tekanan dari negara-negara besar, kemungkinan terperangkap atau sebaliknya diabaikan oleh negara-negara tersebut, dan hilangnya dukungan dari negara-negara tetangga, negara besar tertentu yang merupakan kompetitor dan juga legitimasi publik domestik.²⁷ Konsep lainnya yang hampir sama pengertiannya adalah “multiple hedging” (pembatasan berlapis). Di satu sisi, ASEAN menekankan pada penerapan strategi kerja sama secara luas dengan kekuatan-kekuatan regional yang ada, sementara di sisi lain berusaha mengembangkan kemampuan sendiri, baik dalam segi kapabilitas pertahanan maupun pembentukan aliansi keamanan tertentu, sejauh didukung oleh kapabilitas ekonomi yang ada.²⁸

REKOMENDASI UNTUK PENGUATAN KOMUNITAS ASEAN

Mencermati bahwa sentralitas ASEAN lebih sebagai kesempatan yang secara tidak langsung diberikan, ketimbang hasil upaya ASEAN sendiri, maka nampaknya posisi sentral ASEAN tersebut tidak akan serta-merta hilang. Seperti dikemukakan oleh salah seorang analis, perkembangan institusi-institusi regional lainnya yang ada saat ini, seperti APEC dan *East Asia Summit* (KTT Asia Timur) tetap menempatkan ASEAN pada posisi sentral.²⁹ Menurut Acharya, baik gagasan regionalisme terbuka maupun *cooperative security* yang dilontarkan oleh Kanada dan Australia harus disampaikan terlebih dahulu kepada ASEAN, sebelum akhirnya terwujud menjadi mekanisme APEC dan ARF.³⁰ Dengan demikian, ASEAN dalam beberapa waktu ke depan akan masih tetap diperhitungkan eksistensi dan perannya.

²⁷ John David Ciorciari, “The balance of great power influence in contemporary Southeast Asia”, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 9 (2009), p. 167.

²⁸ Dewi Fortuna Anwar, “Between ASEAN, China and the United States”, *The Jakarta Post*, 30 Agustus 2010.

²⁹ Yasumasa Komori, “Asia’s Institutional Creation and Evolution”, *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 3, 2009, hlm. 179.

³⁰ *Op. Cit.* Acharya, *Competing Asian Communities*.

Namun, untuk tetap mampu menjalankan kedua strategi di atas, yaitu mempertahankan keseimbangan serta menjadi kekuatan yang mempersatukan dan menjembatani, ASEAN perlu secara serius menuju ke arah terbentuknya Komunitas ASEAN. Dalam hal ini, para pemimpin ASEAN menyadari tentang pentingnya soliditas atau integrasi ASEAN. Seperti dikemukakan oleh PM Thailand, Abhisit Vejjajiva dalam KTT Asia Timur ke-4 di Hua Hin, proposal *Asia Pacific Community* (APC) dan *East Asia Community* (EAC) yang mengarah pada terbentuknya komunitas yang lebih besar merupakan suatu ujian bagi ASEAN. Dalam hal ini, ASEAN harus betul-betul terintegrasi ketika memasuki komunitas tersebut.³¹ Demikian halnya PM Singapura, Lee Hsien Loong, dengan tegas menyatakan bahwa kuncinya terletak pada kesatuan ASEAN karena jika tidak, ASEAN akan menghadapi ancaman serius dari kemungkinan terpecahnya (balkanisasi) ASEAN.³²

Dengan demikian, evolusi arsitektur regional di kawasan Asia Pasifik ini selayaknya menjadi pendorong bagi negara-negara anggota ASEAN untuk mengatasi berbagai permasalahan internal yang ada untuk menciptakan Komunitas ASEAN yang solid pada tahun 2015. Hal ini tentunya menjadi tantangan berat bagi ASEAN mengingat masih maraknya perselisihan antara sesama negara anggota, mulai dari isu wilayah, sosial, lingkungan maupun budaya.

PENUTUP

Perkembangan multilateralisme di kawasan Asia-Pasifik yang mengembalikan pamor Asia, khususnya ASEAN dalam hal ini, merupakan suatu gejala yang membawa keuntungan tersendiri bagi ASEAN. Namun di sisi lain, ASEAN menghadapi tantangan untuk mempertahankan sentralitasnya dan tidak terjebak di tengah-tengah pertarungan politik antara negara-negara besar. Dalam hal ini, ASEAN harus tetap menjalankan strategi perimbangan kekuatan dan

³¹ Seperti dikutip dari *op. cit.*, Acharya, *Competing Asian Communities*.

³² Abdul Khalik, "ASEAN unity 'key to handling' US-China rivalry in the region", *The Jakarta Post*, 16 Agustus 2010.

berperan sebagai kekuatan penyeimbang serta pemersatu di kawasan. Untuk itu, ASEAN perlu memperkuat integritas dan kesatuan secara internal diantara anggotanya dalam rangka menghadapi tantangan tersebut.

Terobosan Baru APEC Menuju FTAAP

Lepi T. Tarmidi

Artikel ini mengulas tentang Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), yang pada Pertemuan Puncak Pemimpin Perekonomian APEC di Yokohama, Jepang, November 2010, mengambil terobosan untuk memulai langkah-langkah konkret dalam merealisasikan FTAAP. FTAAP dimaksudkan untuk menjadi suatu FTA yang komprehensif dengan membangun atas dasar kawasan perdagangan bebas yang sudah berdiri, seperti antara lain ASEAN+3, ASEAN+6 dan Trans-Pacific Partnership (TPP). Komprehensif bukan berarti liberalisasi dalam arti sempit, tetapi yang "high quality" termasuk mengambil langkah-langkah konkret untuk memasukkan masalah-masalah perdagangan dan investasi pada masa mendatang. FTAAP ini akan berbeda dengan Bogor Goals, karena sifatnya akan berdasarkan negosiasi dan bukan "concerted unilateral liberalization" yang mengikat dan resiprokal. Namun demikian, sikap APEC sendiri ambivalen, karena seperti dalam Leaders' Declaration, Pathways to FTAAP, disebutkan bahwa dalam pelaksanaan FTAAP, APEC tetap harus memperhatikan kemajuan terhadap sasaran Bogor Goals 2020 dan sifat non-binding dan voluntarisme di APEC. Dengan kata lain, APEC tidak meninggalkan Bogor Goals.

PENDAHULUAN

Sejak berdiri tahun 1989, kini *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) pada tahun 2010 genap berusia 21 tahun. Akan tetapi sejak dicanangkan sasaran pertama *Bogor Goals* dengan "perdagangan dan investasi bebas dan terbuka" pada tahun 1994 bagi anggota negara-negara maju, jelas tidak tercapai. Sementara itu, kini masih tinggal sasaran kedua, yaitu tahun 2020 untuk negara anggota perekonomian

APEC yang sedang berkembang. Dalam pada itu, Pertemuan Puncak para Pemimpin Ekonomi APEC yang ke-18 dengan tema “*Change and Action*” di Yokohama, Jepang pada tanggal 13-14 November 2010 lalu, menjadi momen penentuan yang penting dalam perjalanan sejarah APEC.

Sasaran pertama tahun 2010 bagi anggota negara-negara maju sudah pasti tidak tercapai kalau sasaran ini didefinisikan sebagai perdagangan dan investasi yang bebas dan terbuka, sebagaimana layaknya suatu *Free Trade Agreement*, karena untuk itu membutuhkan persiapan dan proses secara bertahap yang cukup panjang dan tidak mungkin bisa dalam waktu semalam selesai. Sementara, proses liberalisasi mestinya sudah berlangsung cukup lama, paling tidak sejak dimulainya *Individual Action Plan* (IAP) Januari 1997.

Pertemuan Puncak di Jepang November 2010 menjadi krusial, karena menurut pemerintah Jepang “APEC harus membangun di atas keberhasilan masa lalu untuk mengusulkan ‘perubahan-perubahan’ yang diperlukan dan melaksanakan ‘tindakan’ konkret untuk memastikan bahwa APEC akan terus memainkan peran penting dan relevan di abad ke 21 ini. Untuk mencapai tujuan tersebut, sebelumnya di Beppu, Jepang, telah diselenggarakan “*High-Level Policy Round Table*” untuk mencapai “*higher quality growth strategy for APEC*”.

Kemandekan liberalisasi perdagangan dan investasi di APEC bukanlah hal baru, akan tetapi sudah lama dirasakan, seperti misalnya penegasan kembali para Pemimpin Ekonomi APEC dengan deklarasi “*Busan Roadmap to the Bogor Goals*” di Korea tahun 2005 dan *Hanoi Action Plan* tahun 2006 di Vietnam. Tingkat liberalisasi yang dicapai anggota negara-negara maju di APEC hingga kini berjalan terlalu lambat dan masih jauh dari harapan, apalagi di bidang pertanian. Oleh karena itu, sebagai tindak lanjutnya Jepang sebagai tuan rumah akan mengadakan *assessment review* terhadap beberapa perekonomian negara anggota APEC. Pertanyaannya, sampai sejauh mana telah dicapai kemajuan dan apa saja faktor hambatannya.

BOGOR GOALS KURANG BERHASIL

Sementara itu, ada pernyataan-pernyataan yang telah dicoba untuk meyakinkan bahwa sasaran pertama *Bogor Goals* telah dipenuhi dengan menyebutkan bahwa persyaratan tersebut tergantung pada definisinya. Ini menjadi bersilat lidah, ibaratnya meluluskan seorang anak sekolah yang seharusnya menurut kriteria yang ada tidak lulus dengan cara menurunkan standar kriteria tersebut. Mengapa tidak mengatakan dengan gamblang saja, lalu mencari sebabnya dan jalan keluarnya dari pada membohongi diri sendiri. (Tarmidi, 2010b). Menurut *Report on APEC's 2010 Economies' Progress Towards the Bogor Goals* 13, perekonomian yang dilaporkan telah membuat kemajuan-kemajuan yang berarti untuk menuju *Bogor Goals*, meskipun diakui masih banyak pekerjaan yang harus diselesaikan (*2010 Leaders' Declaration*).

Banyak petinggi APEC yang membanggakan "keberhasilan" liberalisasi perdagangan yang telah dicapai oleh perekonomian para anggotanya. Misalnya, dalam kurun waktu 19 tahun tarif rata-rata yang berlaku di APEC telah turun dari 16,9% tahun 1989 ketika APEC berdiri menjadi 10,8% tahun 1996 dan turun lagi menjadi 6,6% tahun 2008, sementara nilai perdagangan barang dan jasanya dalam kurun waktu 1989-2008, naik dari US\$ 3 triliun menjadi US\$ 17 triliun dan perdagangan barang intra APEC naik dari US\$ 1,7 triliun menjadi US\$ 9,3 triliun (*Committee on Trade and Investment Report, 5 August 2010; 2010 Leaders' Declaration*). Dalam kurun waktu 1994-2009 total nilai perdagangan barang meningkat 7,1% per tahun, sementara perdagangan intra-APEC naik tiga kali lipat. Sedangkan penanaman modal asing yang masuk ke dalam dan ke luar dari APEC keduanya tumbuh dengan kecepatan rata-rata 13% per tahun antara 1994-2008 (*2010 Leaders' Declaration*).

Yang menjadi pertanyaan di sini adalah apakah keberhasilan ini karena APEC semata, sedangkan instrumen yang dimiliki APEC adalah terbatas seperti fasilitasi perdagangan, investasi dan bisnis, atau dikarenakan hal-hal lainnya. Pernyataan ini diragukan karena:

1. Perdagangan akan meningkat secara alamiah sekalipun tidak ada upaya pembentukan kawasan perdagangan bebas, karena

- pelaku bisnis akan mencari jalannya sendiri. Perjanjian perdagangan bebas hanya memfasilitasi kegiatan ini agar tumbuh lebih cepat dengan menghapuskan/mengurangi berbagai jenis hambatan yang dibuat sebelumnya.
2. Penurunan tarif yang relatif besar terjadi karena komitmen negara-negara anggota dalam WTO (*World Trade Organization*). Semua perekonomian APEC, kecuali Rusia, adalah anggota dari WTO. Hasil yang disepakati dari Putaran Uruguay GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) pada tahun 1994 adalah: (a) penurunan tarif sebesar 1/3 dari tingkat tarif yang berlaku bagi negara-negara maju dan negara-negara sedang berkembang mematok tarif rata-ratanya pada tingkat maksimum 40%; (b) menghapuskan semua hambatan non-tarif dan menggantikannya dengan hambatan tarif; (c) mengikat semua tingkat tarif bagi negara-negara maju dan bagi negara-negara sedang berkembang boleh tidak mengikat sebanyak-banyaknya 5%; (d) menghapuskan kuota dalam perdagangan tekstil dan pakaian jadi secara bertahap hingga tahun 2005. Sebagai hasilnya negara-negara maju menurunkan tarif rata-ratanya dari 6,2% tahun 1995 menjadi 3,7% tahun 2005, sementara negara-negara sedang berkembang dari rata-rata 20,5% menjadi 14,4% dan Indonesia dari rata-rata 16,4% menjadi 7,8%. (Pos M. Hutabarat). WTO adalah lembaga penerus dari GATT dan kesepakatan dalam WTO adalah mengikat dan dilaksanakan oleh semua negara anggota. Komitmen yang sama ini ditambah dengan sedikit perubahan yang kemudian dibawa ke APEC. Jadi keberhasilan penurunan tarif adalah dalam WTO, bukan karena APEC.
 3. APEC bertujuan mempengaruhi keberhasilan proses liberalisasi perdagangan dan investasi di WTO. Perekonomian APEC yang menjadi anggota WTO hanyalah 20 negara, sementara seluruh anggota WTO hingga saat ini adalah 151 negara. Semua negara mematuhi keputusan-keputusan WTO, meskipun bukan anggota APEC. APEC sendiri gagal mempengaruhi kemajuan di WTO. Berkali-kali para Pemimpin Perekonomian APEC hingga Pertemuan Puncak di Jepang menghimbau para anggotanya untuk menyukseskan perundingan *Doha Development Agenda* (DDA),

tetapi hal ini tidak dilakukan dan hingga saat ini perundingan DDA masih macet. Yang menghambat penyelesaian DDA adalah justru negara-negara maju anggota APEC sendiri. Pada gilirannya kemacetan dalam perundingan WTO mempersulit liberalisasi perdagangan dan investasi di APEC.

4. Salah satu tujuan APEC adalah mencapai WTO Plus. WTO Plus - liberalisasi penuh – komitmen WTO. Makin jauh program liberalisasi dari komitmen WTO, semakin sulit pencapaiannya karena yang sisa ini menyangkut sektor-sektor yang sensitif dan sangat sensitif. APEC ketinggalan bagian yang sulit. Dengan hanya *unilateral actions* yang sifatnya *non-binding* rasanya sulit untuk mencapai sasaran *Bogor Goals*. Kalaupun ada plusnya, namun plus ini kecil sekali.
5. APEC semakin lama semakin tidak fokus pada *Bogor Goals*, karena tiap tahun muncul agenda baru. Sekarang ini program kerja APEC bukan hanya mencakup bidang perdagangan dan investasi saja, tapi juga masalah jender, lingkungan, kesehatan, terorisme, dan sebagainya sehingga sasaran *Bogor Goals* tersingkirkan.
6. Maraknya pembentukan kawasan perdagangan bebas di wilayah Asia-Pasifik, baik yang subregional maupun yang bilateral. Kawasan-kawasan ini menghapuskan hampir semua hambatan tarif dan non-tarif sehingga memicu peningkatan volume perdagangan. Kebetulan negara-negara ini adalah anggota dari APEC, malah dengan keberadaan kawasan-kawasan ini mereka bersaing dengan APEC. Artinya perhatian lebih banyak dicurahkan pada persetujuan perdagangan bebas ini daripada ke APEC. Sebelum dicanangkannya *Bogor Goals* pada tahun 1994 di kawasan APEC sudah ada kawasan perdagangan bebas seperti *Australia-New Zealand Closer Economic Relations and Trade Agreement* (ANZERTA), *Australia-Papua New Guinea FTA* (PATCRA), *ASEAN FTA* (AFTA) dan *North American FTA* (NAFTA). Setelah tahun 1994, lebih banyak lagi dibentuk persetujuan perdagangan bebas baik secara subregional maupun secara bilateral. Yang subregional, misalnya antara ASEAN dengan China, Korea dan Jepang. Yang bilateral, misalnya antara Jepang dengan Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand.

Sementara itu, kegiatan APEC sifatnya adalah *legally non-binding* yang dinilai tidak membawa kemajuan, sementara suatu FTA sifatnya adalah mengikat atau *legally binding*. APEC sendiri memang mempunyai seperangkat mekanisme untuk melaksanakan liberalisasi perdagangan dan investasi. APEC mempunyai tiga pilar kebijakan, yakni (1) liberalisasi perdagangan dan investasi, (2) fasilitasi bisnis, (3) kerja sama ekonomi dan teknik. Kemudian ada *Collective Action Plan* dan *Individual Action Plan*, ada *Assessment Review Mechanism*. Semua peralatan ini tidak cukup memadai untuk mencapai sasaran *Bogor Goals*. Semua upaya didasari pada *unilateral liberalization*, yang kemudian dipergagah dengan sebutan *concerted unilateral action*. Akan tetapi, hasilnya tetap tidak ada.

Sementara itu, untuk menembus kebuntuan ada inisiatif lain yang dicoba ditempuh. Ketika Pertemuan Puncak tahun 1997 di Kanada, yakni *Early Voluntary Sectoral Liberalization* (EVSL). EVSL ini dicoba diterapkan di 9 sektor pada pertemuan berikutnya di Kuala Lumpur, di antaranya sektor otomotif, namun upaya ini pun akhirnya mandek dan ditinggalkan. Kemudian pada tahun 2001 di Shanghai, China, APEC memperkenalkan "*APEC Pathfinder Initiative*". Inti dari kedua inisiatif ini adalah bahwa suatu inisiatif yang diambil oleh APEC dapat segera dimulai tanpa harus menunggu anggota perekonomian lain yang belum siap. Perekonomian yang belum siap ini dapat menyusul kemudian, sehingga tidak menghambat kemajuan dari perekonomian yang telah siap.

Dalam pada itu, apakah berarti bahwa kerja sama ekonomi APEC tidak berguna? Prinsip "*open regionalism*" dengan "*concerted unilateral liberalization*" tidak akan bisa membawa APEC ke tujuan "perdagangan dan investasi yang bebas dan terbuka" karena hal ini membawa implikasi biaya yang cukup tinggi. Bila suatu negara membuka akses pasarnya selebar-lebarnya terhadap semua negara lain, maka ia akan dibanjiri dengan masuknya impor barang dan jasa yang besar, kalau negara-negara lain tidak melakukan hal yang sama. Jadi suatu persetujuan harus mengandung unsur resiprokalitas, yakni sama-sama membuka akses pasar, ada kompensasi terhadap kerugian pembukaan pasar dalam negeri.

Meskipun demikian, APEC juga mencatat beberapa kemajuan, meskipun tidak terlalu besar seperti di bidang kerja sama sektoral melalui Pertemuan Para Menteri dan berbagai *Working Groups*, fasilitasi perdagangan dan investasi, *unilateral liberalization*, *Economic and Technical Cooperation* (ECOTECH). Dalam rangka *Human Resources Development* telah banyak proyek yang dilaksanakan di bidang penelitian, pelatihan dan seminar, namun hasilnya adalah sangat terbatas dan efek penyebarannya juga kecil sehingga hasilnya tidak tampak.

MARAKNYA SUBREGIONALISME DAN BILATERALISME

Maraknya *subregional* dan *bilateral Free Trade Agreements* di kawasan Asia Pasifik akhir-akhir ini adalah pertanda bahwa proses liberalisasi APEC tidak memenuhi harapan masing-masing perekonomian anggota APEC, sehingga masing-masing mencari jalannya sendiri-sendiri untuk memenuhi kebutuhannya. Logikanya, jika liberalisasi APEC bisa mencapai sasarannya dan memenuhi kebutuhan masing-masing negara, maka segala macam bentuk persetujuan perdagangan bebas subregional dan bilateral tidak perlu ada (Tarmidi, 2010b). Daftar subregionalisme dan bilateralisme di kawasan Asia-Pasifik dapat dilihat pada Tabel 1 dan 2 di bawah ini.

Tabel 1. Regional Trade Arrangements (RTAs) dan Bilateral Trade Agreements(BTAs) yang Berlaku di Kawasan APEC

Nama RTA	Cakupan	Mulai Berlaku
ASEAN* – China PTA	Goods	1 Juli 2003
ASEAN* – China EIA	Services	1 Juli 2007
Korea – ASEAN* FTA	Goods	Ditandatangani 2 Juni 2009
Australia – Chili FTA & EIA	Goods & Services	6 Maret 2009
Brunei Darussalam – Japan FTA & EIA	Goods & services	31 Juli 2008
Canada – Chile FTA & EIA	Goods & services	5 Juli 1997
Chile – China FTA	Goods	1 Oktober 2006
Chile – Japan FTA & EIA	Goods & services	3 September 2007

Chile – Mexico FTA & EIA	Goods & services	1 Agustus 1999
China - Hong Kong, China FTA & EIA	Goods & services	1 Januari 2004
China – New Zealand FTA & EIA	Goods & services	1 Oktober 2008
China – Singapore FTA & EIA	Goods & services	1 Januari 2009
Japan – Indonesia FTA & EIA	Goods & services	1 Juli 2008
Japan – Malaysia FTA & EIA	Goods & services	13 Juli 2006
Japan – Mexico FTA & EIA	Goods & services	1 April 2005
Japan – Philippines FTA & EIA	Goods & services	11 Desember 2008
Japan – Singapore FTA & EIA	Goods & services	30 November 2002
Japan – Thailand FTA & EIA	Goods & services	1 November 2007
Japan – ASEAN* Comprehensive Economic Partnership Agreement	Goods	1 December 2008
Republic of Korea – Chile FTA & EIA	Goods & services	1 April 2004
Republic of Korea – Singapore FTA & EIA	Goods & services	2 Maret 2006
New Zealand – Singapore FTA & EIA	Goods & services	1 Januari 2001
North American FTA (NAFTA)	Goods & services	1 Januari 1994
Singapore – Australia FTA & EIA	Goods & services	28 Juli 2003
Thailand – Australia FTA & EIA	Goods & services	1 Januari 2005
Thailand – New Zealand FTA & EIA	Goods & services	1 Juli 2005
US _ Australia FTA & EIA	Goods & services	1 Januari 2005
US _ Chile FTA & EIA	Goods & services	1 Januari 2006
US – Singapore FTA & EIA	Goods & services	1 Januari 2004

* Cambodia, Lao PDR dan Myanmar bukan anggota APEC.

Sumber : <http://rtais.wto.org>, May 12, 2009. Dikutip dari Tarmidi 2009.

Tabel 2. RTAs dan BTAs yang Sedang Dinegosiasi di Kawasan APEC

Nama RTA	Dimulainya Negosiasi
Australia – China	23 Mei 2006
Australia – Malaysia	19 Mei 2005
Canada – Colombia* - Peru	7 Juni 2007
Canada – Singapore	21 Oktober 2001
Japan – Australia	1 April 2007
Japan – Korea	1 Desember 2003
Japan – Vietnam	1 Januari 2007
Korea – Canada	15 Juli 2005
Korea – Mexico	7 Februari 2006
Korea – US	Ditanda tangani 30 Juli 2007

* Colombia bukan anggota APEC

** Cambodia, Lao PDR dan Myanmar bukan anggota APEC. Thailand tidak menanda-tangani Persetujuan.

Sumber: <http://rtais.wto.org>, May 12, 2009. Dikutip dari Tarmidi 2009.

Dalam pada itu, kesimpulan APEC mengklaim keberhasilan yang sesungguhnya sebagian besar adalah keberhasilan pihak lain, sementara APEC sebagian besar hanyalah *free rider*. Ini membawa masalah baru bagi APEC, apakah persetujuan-persetujuan diantara sesama perekonomian anggota APEC ini tidak akan bersaing dengan negara maju APEC sehingga akhirnya APEC akan ditinggalkan.

Sementara itu, beberapa permasalahan yang masih mengambang adalah sebagai berikut: (1) kriteria “perekonomian yang sudah maju” dan “perekonomian yang masih sedang berkembang” perlu dipertegas, karena sekarang ini ada anggota baru, seperti Rusia dan beberapa negara anggota yang naik tingkat menjadi negara maju seperti Meksiko, Singapura, Korea Selatan, dan Taiwan; (2) arti dari “*open regionalism*”, yang belum didefinisikan secara jelas; (3) definisi dari “*free and open trade and investment*”; (4) pilihan antara “*binding*” dan “*non-binding*”.

Pertemuan Puncak Pemimpin Ekonomi APEC yang terlalu sering, yakni tiap tahun sekali dan anggota delegasi yang berganti terus mempersulit menjamin berlangsungnya kontinuitas. Oleh karena itu,

pertemuan Puncak Para Pemimpin Perekonomian APEC yang terlalu sering seperti sekarang ini, sebaiknya diperjarang, misalnya menjadi tiga tahun sekali. Yang perlu bertemu lebih sering dan bekerja adalah para pejabat tinggi negara. Ini memberi waktu kepada para pejabat untuk memikirkan secara mendalam dan melaksanakan semua keputusan yang telah diambil sebelumnya. Bila tidak, para pejabat pelaksana tidak memiliki waktu cukup untuk melaksanakannya, sementara pertemuan berikutnya sudah ada di depan mata.

Sementara itu, permasalahan lain adalah perbedaan perlakuan antara anggota perekonomian yang sudah maju dengan negara sedang berkembang. Pada *Bogor Goals* selisihnya adalah 10 tahun. Sedangkan terhadap maraknya kawasan perdagangan bebas regional dan bilateral akhir-akhir ini, APEC perlu menyikapi dengan wajar, apakah mendukung atau menganggapnya sebagai pesaing.

ARAH BARU APEC

Banyaknya permasalahan yang mengambang di APEC seperti yang telah disebutkan di atas membutuhkan penelitian yang mendalam untuk dapat menghasilkan sebuah definisi yang jelas dan pasti. Permasalahan yang seringkali muncul adalah kebiasaan di negara-negara Asia Timur untuk mengambil sebuah keputusan secara mendadak tanpa adanya persiapan dan penelitian yang mendalam, yang dikerjakan oleh para ahli dari sebuah universitas. Sedangkan para pejabat pemerintahan, umumnya tidak dapat diandalkan. Mereka kadangkala mengambil keputusan-keputusan yang sifatnya serba "instan", dengan pengetahuan serba terbatas. Sementara itu, di negara-negara maju untuk sebuah persetujuan internasional, diperlukan waktu secara matang. Masyarakat Eropa, misalnya, ketika mempersiapkan pembentukan Pasar Tunggal membutuhkan waktu tujuh tahun dengan banyak sekali penelitian dan ada hampir 300 Undang-undang yang harus diharmonisasi. Persetujuan Putaran Uruguay, sedikitnya membutuhkan perundingan selama 7 tahun berturut-turut sebelum disepakati. Demikian halnya dengan Persetujuan North American FTA, selain diperlukan waktu panjang, isinya juga sangat tebal.

Sementara itu, agenda APEC hingga saat ini, isinya terlalu melebar dari tahun ke tahun sehingga menjadi kurang fokus. Karena itu, perlu untuk mendefinisikan kembali *Bogor Goals* agar menjadi lebih realistis dan bisa segera dilaksanakan. Disamping itu, diperlukan penelitian yang mendalam selama beberapa tahun oleh para akademisi APEC sebelum diproklamkan sasaran baru secara resmi. Belajar dari Masyarakat Eropa dan berbagai persetujuan negara maju lainnya, dalam menyusun strategi baru APEC, perlu melibatkan pelaku bisnis dan akademisi dan peran aktif mereka sehingga pemikiran-pemikirannya juga dapat ditampung dalam persetujuan resmi APEC yang dibuat oleh para pejabat tinggi negara untuk menentukan arah baru APEC di kemudian hari yang semakin menjadi jelas.

PENETAPAN FTAAP

Kalangan pebisnis yang bergabung dalam *APEC Business Advisory Council* (ABAC), sudah lama merasakan bahwa kebuntuan dalam proses liberalisasi APEC berjalan sangat lambat, artinya tidak ada hasil yang nyata bagi mereka. Satu-satunya hasil nyata adalah *APEC Business Travel Visa*. Sementara itu, kegamangan ini kemudian mereka tuangkan dalam suatu gagasan baru yang dicetuskan pada tahun 2004 untuk membentuk suatu *Free Trade Area of the Asia-Pacific* (FTAAP). APEC kemudian merespon dengan menugaskan *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC) dan ABAC untuk menyusun laporan mengenai *feasibility* pembentukan FTAAP. Akhirnya, pada Pertemuan Puncak Pemimpin Perekonomian APEC di Yokohama, Jepang, November 2010, diambil terobosan untuk memulai langkah-langkah konkret dalam merealisasikan FTAAP. FTAAP dimaksudkan untuk menjadi suatu FTA yang komprehensif dengan membangun atas dasar kawasan perdagangan bebas, yang sudah berdiri seperti antara lain ASEAN+3, ASEAN+6 dan Trans-Pacific Partnership (TPP). Komprehensif bukan berarti liberalisasi dalam arti sempit, tetapi yang *"high quality"* termasuk mengambil langkah-langkah konkret untuk memasukkan masalah-masalah perdagangan dan investasi generasi berikutnya (2010 Leaders' Declaration; Leaders' Declaration, Pathways to FTAAP, Yokohama, Japan, 14 November 2010).

Suatu FTAAP berbeda dengan *Bogor Goals* karena sifatnya akan berdasarkan negosiasi dan bukan “*concerted unilateral liberalization*” mengikat dan resiprokal. Akan tetapi sikap APEC sendiri ambivalen, karena dalam *Leaders’ Declaration, Pathways to FTAAP*, dikatakan bahwa dalam pelaksanaan FTAAP APEC tetap harus memperhatikan kemajuan terhadap sasaran *Bogor Goals* 2020 dan sifat *non-binding* dan voluntarisme di APEC. Dengan kata lain, APEC tidak meninggalkan *Bogor Goals*.

Sementara itu, pada Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN tahun 1997 telah diadakan pertemuan terpisah antara negara-negara ASEAN dengan Jepang, Korea dan China, yang kemudian dikenal sebagai ASEAN+3. Selanjutnya pada KTT ASEAN di Vientiane tahun 2004 dicapai kesepakatan untuk membentuk *East Asia Summit* (EAS) atau juga disebut ASEAN+6 ditambah dengan Australia, Selandia Baru dan India. Dari pihak ASEAN, Laos, Kamboja dan Myanmar bukanlah anggota APEC, begitupun India. Sejauh ini EAS telah menyelenggarakan lima kali KTT: pertama di Kuala Lumpur, 14 Desember 2005; ke dua di Cebu, Filipina, 15 Januari 2007; ke tiga di Singapura 21 November 2007. Ke empat di Thailand 24 Oktober 2009 dan ke lima di Hanoi 30 Oktober 2010.

Baik ASEAN+3 maupun ASEAN+6 bukanlah organisasi formal, tetapi lebih merupakan forum dialog, meskipun mereka telah mencapai kesepakatan untuk melaksanakan berbagai kegiatan kerja sama. Karena itu, kiranya sulit untuk ASEAN+3 dan ASEAN+6 dijadikan landasan bagi pembentukan FTAAP yang sifatnya formal dan mengikat, karena kalau sebatas kerja sama saja hal ini telah dilakukan oleh APEC sejak lama. Tidak ada hal-hal baru yang bisa ditawarkan kepada APEC. Selain itu, ada beberapa negara yang bukan anggota APEC.

TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP

Yang menarik adalah disebutnya *Trans-Pacific Partnership* (TPP) sebagai salah satu instrumen untuk melaksanakan FTAAP. Pada awalnya empat negara, yakni Brunei Darussalam, Chile, Selandia Baru dan Singapura sepakat untuk membentuk *Trans-Pacific Stra-*

tegic Economic Partnership Agreement, suatu "high quality regional trade agreement" yang komprehensif yang resmi berdiri tanggal 28 Mei 2006. Dalam perkembangannya, nama organisasi ini disingkat menjadi *Trans-Pacific Partnership* atau P4. Organisasi ini terbuka bagi negara-negara lain yang berminat untuk menjadi anggota dan ini adalah persetujuan perdagangan bebas yang komprehensif, karena memasukkan provisi-provisi lainnya, seperti "*customs procedures, rules of origin, sanitary phytosanitary measures, technical barriers to trade, trade remedies, trade in services, intellectual property, government procurement, competition policy, dispute settlement, cooperation relating to labour and the environment*" (Capling, 2009). Organisasi ini berdiri di luar APEC, sebagaimana kawasan perdagangan bebas lainnya, hanya kebetulan dibidani oleh empat negara yang menjadi anggota APEC. Mungkin pemikiran dasarnya adalah untuk menjembatani kedua sisi Samudera Pasifik seperti halnya *Trans-Atlantic Partnership* antara Uni Eropa dengan Amerika Serikat.

Pada saat ini lima negara APEC lainnya sedang berunding untuk dapat diterima sebagai anggota TPP, yakni Australia, Malaysia, Peru, Amerika Serikat dan Vietnam. Sedangkan beberapa negara APEC lainnya tampaknya juga menunjukkan minatnya, antara lain Kanada, Jepang, Filipina, Korea, Taiwan. Namun, untuk bisa diterima sebagai anggota TPP suatu negara harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari negara-negara yang telah menjadi anggota. Tampaknya gejala ikut-ikutan ini disebabkan karena tidak mau ketinggalan kalau nanti organisasi ini menunjukkan keberhasilan yang bisa dirasakan manfaatnya bagi semua negara anggota. Seandainya nanti terbukti tidak berhasil pun juga tidak apa-apa, pokoknya tidak mau rugi.

SOLUSI KE DEPAN

- APEC harus menghilangkan ambivalensi antara memilih *Bogor Goals* dan FTAAP, tidak bisa berjalan sekaligus pada saat yang bersamaan di dua jalur. Cara APEC mencapai *Bogor Goals* tidak dapat lagi dipertahankan, sehingga pilihan yang paling mungkin terbuka adalah jalur FTAAP. (Bandingkan Brotodiningrat, 2010b, hlm. 17).

- APEC melanjutkan proses kerjasamanya melalui *Sectoral Ministerial Meetings*, *Committee on Trade and Investment*, *Economic Committee*, *Sub Committee on ECOTECH* dan berbagai *Working Groups*. Di forum-forum inilah hasil-hasil konkret bisa dicapai.
- Namun merealisasikan FTAAP yang terlalu ambisius seperti “*high quality FTA*” juga akan menemui kegagalan, karena terlalu banyaknya hambatan. Misalnya, apakah Rusia akan ikut, karena sejauh ini Rusia tidak ada persetujuan perdagangan bebas dengan negara lain kecuali dengan negara-negara satelitnya. Negara-negara Asia Utara yakni Korea, China dan Jepang belum juga berhasil merealisasikan kawasan perdagangan bebas mereka, meskipun sudah dirundingkan sejak tahun 2003, karena alasan persaingan yang keras, saling tidak percaya dan alasan historis. Begitupun dengan pembentukan TPP yang diperluas (Elek, 2009).
- Buat *template* dari semua persetujuan perdagangan bebas yang ada di wilayah APEC, baik yang sub-regional maupun yang regional, lalu cari the “*least common denominator*”.
- Batasi dulu pada perdagangan bebas barang dan jasa, mungkin dengan beberapa pengecualian seperti komoditi pertanian dan otomotif. Ini kemungkinan tidak sulit dan bisa dilakukan, karena tarif rata-rata untuk barang sudah relatif rendah. Kemudian liberalisasi terus ditingkatkan ke bidang-bidang yang sulit. Bukan mencari “*high quality liberalization*” tetapi mulai dulu dengan “*minimum level of liberalization*”, lalu nanti secara bertahap ditingkatkan.
- Suatu masalah yang perlu dipikirkan adalah, bagaimana dengan negara-negara bukan anggota APEC yang ingin bergabung. Ataupun ini hanya “*APEC enterprise*” saja.
- Indonesia hingga saat ini sikapnya masih menunggu untuk bergabung dengan TPP, karena ingin lebih fokus pada *Doha Development Agenda* dan *ASEAN Economic Community*. Tapi ada juga pertimbangan non-ekonomis seperti kapasitas run-ding, kesiapan industri, pemerintah dan masyarakat (Pam-bagyo). Tapi Indonesia akan terseret masuk ke TPP. Selain itu, Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Filipina, Thailand,

Vietnam, dan juga akan masuk Jepang, Korea, China (bandingkan Brododiningrat). Dari fenomena ini, maka Indonesia tidak punya pilihan lain kecuali ikut. Sebab bila tidak ikut, ada bahaya akan didiskriminasi oleh negara-negara lainnya.

KEPUSTAKAAN

- Brododiningrat, Soemadi. 2010a. "Perkembangan *Bogor Goals* dan Integrasi Ekonomi Regional", dalam: Badan Pengkajian dan Pengembangan Kebijakan Kemlu RI, *FTAAP Sebagai Wahana Mencapai Integrasi Ekonomi Regional (REI) APEC Pasca Bogor Goals 2010 dan Dampaknya Terhadap Indonesia*", Bogor, 12 Agustus, hlm. 15-18.
- _____. 2010b. "Bahasan Tentang Prospek TPP", Focus Group Discussion, Kemlu, Jakarta, 6 Desember.
- Capling, Ann. 2009. "The Trans-Pacific Partnership", 23 November.
- Elek, Andrew. 2009. "The Trans-Pacific Partnership: Easy to Conceive, Harder to Deliver", 4 December.
- Pambagyo, Iman. 2010. "TPP Sebagai Opsi Integrasi Ekonomi Asia-Pasifik: Peluang dan Tantangan Bagi Indonesia", Focus Group Discussion, Kemlu, Jakarta 6 Desember.
- Tarmidi, L.T. 2010a. "Is the Bogor Goal a Success or Failure ? An Indonesian View of APEC", paper presented at the 2010 APEC Study Centers Consortium Conference, Tokyo, Japan, July 8-9.
- _____. 2010b. "APEC, Mencari Arah Baru di Jepang", *Kompas*, 12 November, hlm. 7.

Analisis Kebijakan Subsidi BBM dalam Perspektif Ketahanan Nasional

Timotius D. Harsono

Penelitian ini bertujuan untuk meninjau kebijakan subsidi Bahan Bakar Minyak (BBM) di Indonesia. Pendekatan yang dipakai adalah pendekatan kualitatif komparatif, di mana kebijakan subsidi BBM dianalisis dengan menggunakan beberapa dimensi, yaitu: ekonomi, sosial, dan politik dalam perspektif ketahanan nasional. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemberian subsidi BBM di samping membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), juga berkontribusi terhadap meningkatnya defisit anggaran, terjadinya distorsi pasar, dan hilangnya kesejahteraan (welfare loss) dalam perekonomian nasional. Di samping itu, jumlah subsidi BBM yang memiliki kecenderungan meningkat sebagai dampak dari peningkatan harga minyak dunia juga terlihat memiliki andil pada meningkatnya indeks gini di Indonesia. Oleh karena itu, langkah yang ditempuh pemerintah dengan mengurangi subsidi BBM secara bertahap sudah tepat arah sebab kebijakan ini sesungguhnya tidak sustainable karena selain memberatkan keuangan negara, juga kurang efektif untuk mencapai tujuan subsidi itu sendiri.

PENDAHULUAN

Energi memiliki peran sentral dalam pembangunan ekonomi di setiap negara. Mobilitas manusia dan seluruh kegiatan industri sangat tergantung pada ketersediaan energi. Seluruh aktivitas kehidupan dari yang sederhana sampai dengan yang kompleks membutuhkan dukungan energi, seperti perkantoran, perumahan, sekolah, rumah sakit, industri, transportasi, dan bahkan pelaksanaan misi atau operasi militer. Dengan demikian energi merupakan modalitas yang mutlak dibutuhkan dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam kondisi

damai maupun darurat perang. Energi merupakan sumberdaya yang sangat menentukan keberhasilan sebuah negara untuk membangun kesejahteraan dan berkompetisi, basis munculnya kontroversi politik dan inovasi teknologi, dan merupakan tantangan utama ekosistem global. Pengertian energi dalam hal ini adalah daya yang dapat digunakan untuk melakukan berbagai proses kegiatan meliputi listrik, energi mekanik dan panas.

Mengingat peran energi sangat strategis bagi keberlanjutan pembangunan, maka setiap negara sangat berkepentingan untuk membangun akses terhadap sumberdaya energi. Pada umumnya, kebijakan energi berbagai negara-negara di dunia diarahkan untuk mengurangi ketergantungan pada minyak dan gas (migas). Arah kebijakan ini merupakan respon terhadap kenyataan bahwa dunia masih belum bisa melepaskan diri dari ketergantungannya pada energi berbasis fosil (migas dan batubara) yang merupakan sumber energi tidak terbarukan (*nonrenewable energy*). Energi migas yang sangat dibutuhkan saat ini justru semakin menipis (*depleting*). Di sisi lain, hanya beberapa negara di dunia yang memiliki sumberdaya migas. Sebagian besar sumber energi minyak bumi dimiliki oleh hanya beberapa negara di Timur Tengah, khususnya Arab Saudi, Irak, dan Iran (*National Intelligence Council*, 2000:28).

Di samping kebutuhan akan energi, dunia juga dihadapkan pada permasalahan *Global Warming* yang berdampak pada terjadinya perubahan iklim dunia. Permasalahan energi dan *global warming* kini telah menjadi isu global yang selalu dibahas untuk disikapi dan diatasi bersama oleh seluruh negara di dunia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan pada tahun 2005 sampai dengan 2007 oleh *World Energy Council* (WEC) yang memiliki anggota 100 negara, diperoleh beberapa kesimpulan penting. *Pertama*, pada tahun 2050 kebutuhan energi dunia akan meningkat menjadi dua kali lipat. *Kedua*, penggunaan bahan bakar berbasis fosil masih tetap berlanjut sebagai alternatif utama dalam 20 tahun mendatang. *Ketiga*, negara-negara di dunia harus mengambil langkah bersama untuk mengatasi permasalahan *global warming* yang berdampak pada terjadinya perubahan iklim (*climate change*) dan naiknya permukaan air laut.

Menipisnya ketersediaan migas dan "pembatasan" konsumsi batubara telah mendorong negara-negara industri maju mereposisi kebijakan energinya dengan tujuan untuk membangun *energy security* yang berkelanjutan. Untuk mencapai tujuan ini, sejak tahun 2006 Amerika Serikat (AS) telah mencanangkan kebijakan *energy independence*. Untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut, pada 4 Januari 2007 parlemen AS telah mengesahkan undang-undang tentang energi yang sarasannya disebutkan dengan jelas dalam undang-undang tersebut, yaitu: "*To move the United States toward greater energy independence and security, to increase the production of clean renewable fuels, to protect consumers, to increase the efficiency of products, buildings, and vehicles, to promote research on and deploy greenhouse gas capture and storage options, and to improve the energy performance of the Federal Government, and for other purposes.*"¹

Isi undang-undang ini antara lain, mengatur penggunaan dan standardifikasi yang berhubungan dengan kelistrikan, kendaraan, produksi peralatan dan permesinan, seluruh fasilitas di bawah kementerian pertahanan dengan sasaran untuk memperkuat program konservasi dan diversifikasi energi yang lebih berorientasi pada ekosistem. Dalam konteks kebijakan energi ini dapat dilihat bahwa *energy security* dan *energy independence* memiliki keterkaitan yang sifatnya *interdependent* dan mengarah pada tujuan yang sama.

Saat ini sekitar 80% kebutuhan energi dunia dipenuhi dari sumber energi fosil, yaitu sekitar 55% dari migas dan 25% dari batubara (Kementerian ESDM, 2008). Dengan demikian, dapat dipastikan bahwa sistem *energy security* di hampir seluruh negara di dunia (tidak termasuk Perancis) menjadi sangat bergantung pada pasokan migas dan batubara yang tergolong sebagai energi tak terbarukan (*scarce resources*). Sumberdaya Energi (SDE) berbasis fosil, khususnya migas, cenderung menipis persediaannya (*depletable resource*), tetapi justru semakin menjadi komoditas energi terpenting yang sangat "diperebutkan" oleh seluruh negara di dunia sejalan dengan pesatnya pertumbuhan yang terjadi di sektor industri dan transportasi.

¹ The US Energy Independence and Security Act, legalized by One Hundred and Tenth Congress of the United States of America on January 4th, 2007.

Pada umumnya angka kemiskinan dan pengangguran di negara-negara sedang berkembang (NSB) masih cukup tinggi sehingga daya beli masyarakatnya relatif rendah. Di sisi lain, harga minyak mentah dunia berfluktuasi dan cenderung meningkat sehingga harga Bahan Bakar Minyak (BBM) tidak terjangkau oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah. Oleh karena itu, beberapa negara berkembang terpaksa masih harus menerapkan kebijakan subsidi BBM untuk membantu kelompok masyarakatnya yang masih miskin atau berpenghasilan rendah. Untuk mencapai tujuan ini, subsidi BBM lebih mengutamakan kepentingan sosial.

Ditinjau dari kepentingan ekonomi, subsidi BBM merupakan distorsi yang menimbulkan inefisiensi dalam sistem perekonomian nasional. Inefisiensi yang diakibatkan dari pelaksanaan subsidi BBM berdampak pada terjadinya *welfare loss*². Kenyataan inilah yang melandasi kebijakan pemerintah untuk mengurangi subsidi BBM secara bertahap dengan tujuan untuk dihapuskan kemudian. Kebijakan subsidi BBM selama ini sering pula menjadi isu politik nasional sehingga berpotensi menghambat pencapaian sasaran kebijakan tersebut.

Tantangan pembangunan politik Indonesia³ dan sebagian besar NSB yang sedang dalam proses demokratisasi bukan hanya pada pendalaman demokrasi itu sendiri, tetapi juga pada proses pasca-demokrasi. Pemikiran ini sejalan dengan pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono⁴: "*demokrasi dan reformasi (saja) tidak cukup. Demokrasi sendiri tidak cukup untuk menyelesaikan permasalahan nasional kita. Demokrasi tidak secara otomatis menyelesaikan permasalahan..... dan sejalan dengan itu adalah program deepening democracy*" (Yudhoyono dan Boediono, 2009:44). Kebutuhan utama pada tahap pasca-demokratisasi adalah pengembangan kebijakan yang unggul, sedangkan implementasi *good governance* merupakan salah satu sisi di mana kebijakan yang unggul dikembangkan. Oleh karena itu, yang diperlukan adalah *Excellencing Public Policy* sebagai *post-factum* dari *Deepening Democracy* (Dwijowijoto, 2009: 8).

² Lebih lanjut lihat Kuncoro, *et al.* (2009: 165-166).

³ Lebih lanjut lihat Nugroho (2009: 8).

⁴ Sambutan pada peluncuran buku *The 8th Habit: From Effectiveness to Greatness* dan seminar tentang *Achieving Greatness in Turbulent Times*, Jakarta, 30 November 2006.

Dari pengalaman NSB selama ini menunjukkan bahwa esensi dari kehidupan bernegara dan berbangsa adalah demokrasi. Produk dari proses demokratisasi yang baik adalah kebijakan publik yang unggul yang dikembangkan dalam konteks dan proses yang demokratis. Dengan demikian yang nampak dari proses demokrasi dan kebijakan publik adalah pelayanan publik yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*.

Kebijakan subsidi BBM sering menimbulkan persepsi yang berbeda bila ditinjau dari aspek sosial, ekonomi, dan politik. Dari perspektif kepentingan nasional, kebijakan subsidi BBM perlu diformulasikan secara integratif dengan kebijakan-kebijakan pendukung lainnya dan diimplementasikan secara konsisten. Dalam analisis ini, tinjauan kebijakan subsidi BBM dilakukan dalam perspektif ketahanan nasional, baik dari sudut pandang sosial, ekonomi, dan politik. Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif komparatif. Analisis kebijakan subsidi BBM ini menggunakan beberapa dimensi, yaitu: sosial, ekonomi, dan politik dalam perspektif ketahanan nasional. Analisis kebijakan dalam dimensi sosial dilakukan untuk mencari hubungan dan dampak kebijakan subsidi BBM terhadap kesejahteraan masyarakat. Analisis dalam dimensi ekonomi dimaksudkan untuk mencari dampak dan hubungan antara kebijakan subsidi BBM dengan berbagai aspek yang terkait kepentingan ekonomi nasional, seperti harga minyak dunia, beban dan defisit anggaran negara, kebijakan alokasi sumberdaya energi (BBM), konsumsi BBM. Sedangkan analisis kebijakan dalam dimensi politik dilakukan untuk mengetahui sejauh mana peran, kepentingan, dan pengaruh politik dalam proses penetapan kebijakan BBM (Gambar 1).

KEBIJAKAN SUBSIDI BBM DAN MASALAHNYA

Pada hakekatnya ada dua pemahaman utama terhadap kebijakan publik. *Pertama*, pemahaman bahwa kebijakan publik merupakan produk hukum sehingga pelibatan publik cenderung sangat minimal atau semu. Dalam hal ini kebijakan publik dilihat dalam bentuk peraturan perundangan yang bersifat hirarkis dan terstratifikasi. Kebijakan publik di Indonesia sering dipahami dalam konteks yang sangat teknis, yaitu sebagai produk hukum saja. Padahal yang

menjadi inti persoalan dalam membuat suatu kebijakan publik yaitu bagaimana mengedepankan unsur kepentingan masyarakat (publik). Dalam hal ini diperlukan pendekatan yang lebih komprehensif mencakup aspek filosofi, strategis dan teknis. *Kedua*, kebijakan publik sebagai suatu proses politik yang merupakan kontrak sosial antara negara dan rakyat. Melihat pentingnya peran dan dampaknya, maka kebijakan publik dapat dikatakan memiliki peran sebagai salah satu pilar dalam kehidupan bernegara, selain eksekutif, legislatif, yudikatif, dan media massa.

Gambar 1. Flowchart tentang Metode Analisis

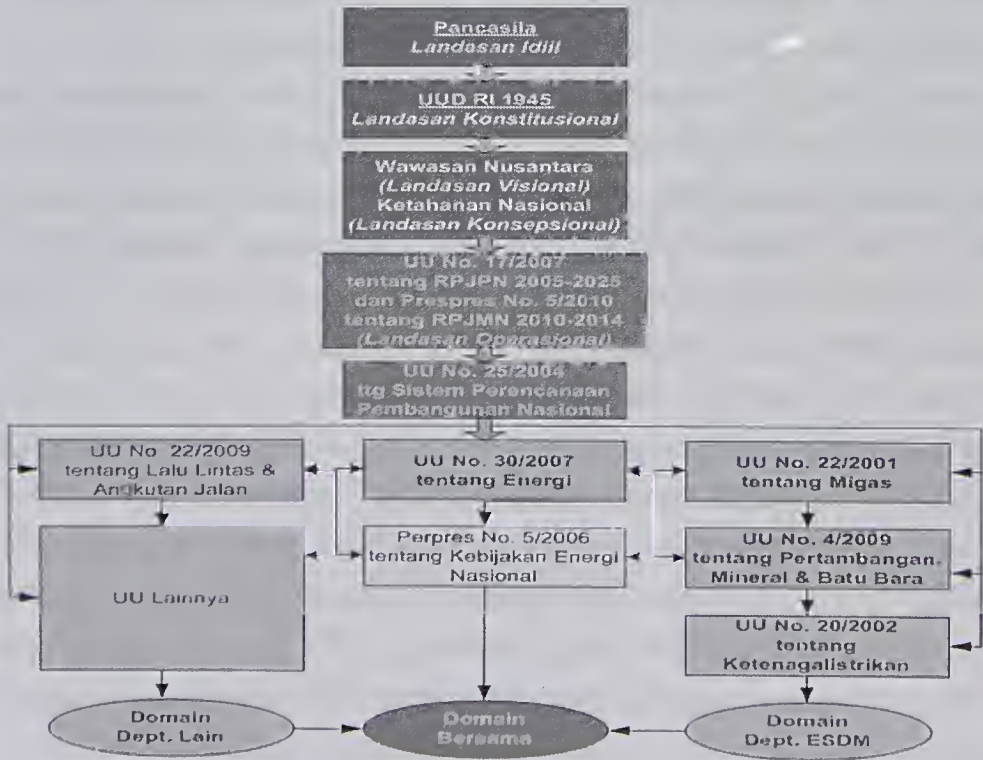


Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas tentang Kebijakan Energi Nasional (KEN) dalam konteks program pembangunan jangka panjang (2005-2025), perlu terlebih dahulu dipahami tentang stratifikasi kebijakan pada tingkat peraturan perundangan yang berkaitan dengan KEN. Sejak dihapuskannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pasca era Pemerintahan Orde Baru, arah pembangunan nasional merujuk pada Undang-Undang (UU) No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Sebagai pengganti GBHN, undang-undang ini merupakan landasan operasional yang dibuat berdasarkan Pancasila sebagai landasan idiil, UUD 1945 sebagai landasan konstitusional, Wawasan Nusantara sebagai landasan visional, dan Ketahanan Na-

sional sebagai landasan konsepsional. Pada dasarnya seluruh UU diarahkan untuk menunjang pencapaian visi dan misi yang telah ditetapkan dalam UU No. 17 Tahun 2007. UU No. 30 Tahun 2007 tentang Energi mulai berlaku pada tahun 2007. Beberapa produk hukum terkait energi yang telah dikeluarkan sebelum UU No. 30 Tahun 2007 yaitu Peraturan Presiden (Perpres) No. 5 tentang KEN, UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas, dan UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Dalam stratifikasi kebijakan berlaku prinsip bahwa peraturan yang dibuat tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi atau yang setara. Dengan demikian, substansi UU yang dibuat sebelumnya akan membatasi "ruang gerak" UU yang dibuat setelah itu. Secara ideal, kebijakan energi pada tingkat UU seyogyanya diawali dengan UU pokok tentang energi yakni UU No. 30 Tahun 2007 sebelum dibuat UU lain yang mengatur tentang migas dan ketenagalistrikan. Hal tersebut diharapkan akan dapat lebih menjamin integrasi dan konsistensi berbagai kebijakan terkait energi pada tingkat UU (Gambar 2).

Sejak tahun 2000, pemerintah telah tujuh kali mengubah harga jual eceran BBM melalui Keppres 153/2000, Keppres 45/2001, Keppres

Gambar 2. Stratifikasi KEN di Indonesia



73/2001, Keppres 9/2002, Keppres 90/2002, Keppres 22/2005, dan Keppres 55/2005. Sejak akhir tahun 2000, harga eceran BBM yang berlaku saat ini untuk bensin premium, minyak solar, dan minyak tanah telah mengalami perubahan berturut-turut sebesar 291%, 616%, dan 471%.

Kebijakan pengurangan subsidi BBM dilatarbelakangi oleh beberapa fenomena berikut (Kuncoro, *et al.* 2009): *Pertama*, sebagian besar alokasi anggaran untuk subsidi selama ini ternyata tidak tepat sasaran. Data Susenas menunjukkan bahwa 82% dari total subsidi dinikmati oleh kelompok 60% pendapatan teratas dan sisanya 17% subsidi tersebut jatuh pada 40% kelompok terbawah. Meneruskan subsidi berarti membiarkan Rp93 triliun (82% dari total nilai subsidi BBM) jatuh kepada kelompok yang semestinya tidak berhak menerima subsidi. *Kedua*, tingginya perbedaan harga minyak domestik dengan minyak di luar negeri telah mendorong terjadinya penyelundupan minyak mentah ke luar negeri. Selain itu, perbedaan harga antara konsumen rumah tangga dan konsumen industri mengakibatkan terjadinya praktek *black market*. *Ketiga*, meningkatnya harga BBM yang disebabkan oleh pengurangan subsidi akan mendorong masyarakat untuk mengubah perilaku dengan berhemat energi serta melakukan diversifikasi dan konservasi pemakaian energi dalam negeri. Subsidi menciptakan insentif bagi pelaku ekonomi dan masyarakat pada umumnya untuk berperilaku konsumtif terhadap energi.

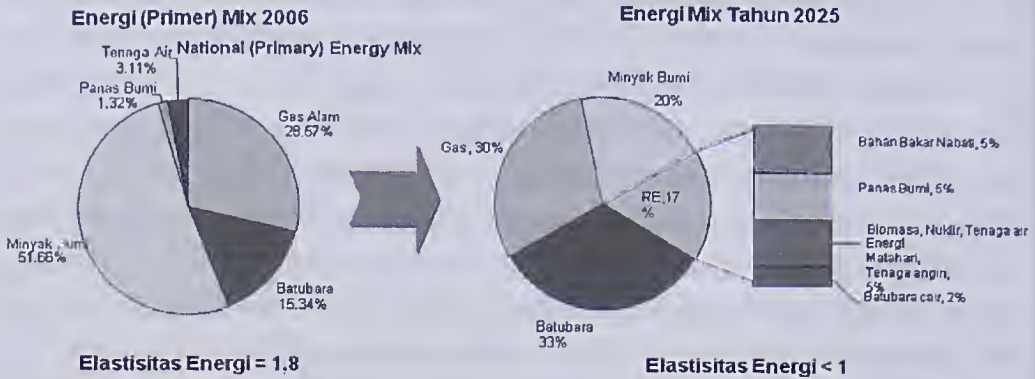
Hani (2010) dalam artikelnya tentang KEN dengan Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral (ESDM) sebagai narasumber menyatakan bahwa KEN sudah jelas. Diketahui juga bahwa Dewan Energi Nasional (DEN) dalam sidang anggota ke-5 yang berlangsung pada 30 Juli 2010 sedang menyiapkan rancangan KEN. Di samping itu, Kurtubi (2010) menyatakan bahwa diperlukan visi kebijakan harga BBM yang terpadu dan berwawasan jangka panjang jika kita sepakat untuk menempatkan masalah BBM sebagai bagian tak terpisahkan dari masalah energi dan ekonomi nasional. Indikasi yang terlihat dari beberapa pernyataan tersebut, yaitu masih adanya perbedaan persepsi terhadap kebijakan dan pengelolaan energi di Indonesia. Dalam hal ini, kebijakan tidak hanya terbatas pada isi UU atau peraturan pemerintah, tetapi juga termasuk berbagai keputusan strategis yang berdampak luas pada masyarakat pengguna energi.

Subsidi BBM merupakan kebijakan publik yang berkaitan langsung dengan KEN, khususnya UU No. 22 Tahun 2001 tentang Migas, yang bertujuan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan BBM. Subsidi BBM berpengaruh langsung pada kepentingan masyarakat luas, baik masyarakat penerima subsidi maupun masyarakat yang tidak menerima subsidi. Dalam kenyataannya, subsidi BBM tidak hanya berpengaruh pada kondisi sosial, tetapi juga berdampak pada kehidupan ekonomi dan politik. Oleh karena itu, tinjauan terhadap kebijakan subsidi BBM perlu dilakukan dengan mengetengahkan dimensi sosial, ekonomi dan politik.

Sebelum membahas kebijakan subsidi BBM lebih lanjut, perlu dipahami terlebih dahulu KEN dalam konteks pembangunan nasional. Arah kebijakan energi sebenarnya telah dituangkan dalam pokok-pokok KEN. Arah kebijakan energi meliputi: (1) migas; (2) batubara; dan (3) energi terbarukan yang meliputi pemanfaatan Bahan Bakar Nabati (BBN), panas bumi, tenaga surya, laut, dan nuklir. Sedangkan sasaran KEN yang ditetapkan dalam Perpres RI No. 5 Tahun 2006 (pasal 2) yaitu terwujudnya energi primer (*mix*) yang optimal pada tahun 2025. Untuk dapat lebih menjamin terpenuhinya kebutuhan konsumsi energi secara nasional, maka kebijakan ini diarahkan untuk menurunkan tingkat elastisitas energi dari 1,8 menjadi lebih rendah dari 1. Dengan demikian, arah perubahan komposisi energi (primer) mix 2006 menuju energi mix 2025 yaitu sebagai berikut: (1) minyak bumi dari 51,66% menjadi kurang dari 20%; (2) gas bumi dari 28,37% menjadi lebih dari 30%; (3) batubara dari 15,34% menjadi lebih dari 33%; (4) biofuel menjadi lebih dari 5%; (5) panas bumi menjadi lebih dari 5%; (6) energi baru dan terbarukan lainnya, khususnya, biomasa, nuklir, tenaga air skala kecil, tenaga surya, dan tenaga angin menjadi lebih dari 5%; dan (7) bahan bakar lain berasal dari pencairan batubara menjadi lebih dari 2% (Gambar 3).

Arah kebijakan energi migas sangat terkait dengan perkembangan kebijakan subsidi BBM dan dapat dijelaskan lebih rinci sebagai berikut (ESDM, 2010): (1) mendorong tumbuhnya investasi di bidang migas dan *Coal Bed Methane* (CBM) melalui kebijakan fiskal yang dapat lebih menjamin keuntungan atau mengurangi resiko kontraktor dengan cara memberikan rasio perbandingan antara *Government Take* (GT)

Gambar 3. Target Bauran Energi (Perpres 5/2006)



dan *Revenue/Cost* (R/C) yang lebih proporsional; (2) membangun infrastruktur gas termasuk *Liquefied Natural Gas* (LNG) receiving terminal, pipa transportasi, Stasiun Pengisi Bahan Bakar Gas (SPBG), infrastruktur gas kota, dan lain-lain; (3) menetapkan harga gas domestik yang memadai bagi investor; (4) meningkatkan kualitas informasi tentang potensi wilayah kerja yang ditawarkan melalui perbaikan ketersediaan data antara lain data geofisika dan geologi; (5) meningkatkan kemampuan nasional migas dengan keberpihakan pemerintah, misalnya, dengan memprioritaskan pengelolaan kontrak-kontrak migas yang sudah habis untuk perusahaan nasional dengan mempertimbangkan program kerja, kemampuan teknis dan keuangan; (6) mendorong perbankan nasional untuk memberikan pinjaman guna membiayai kegiatan produksi energi nasional; (7) dana *depletion premium* dari energi tak terbarukan sangat diperlukan guna meningkatkan kualitas informasi untuk penawaran konsesi-konsesi migas yang baru, peningkatan kemampuan sumberdaya manusia dan penelitian, infrastruktur pendukung migas, serta untuk pengembangan energi nonmigas dan energi di pedesaan; (8) perlu dikaji segera kemungkinan impor gas (LNG) karena lebih baik/murah mengimpor gas daripada mengimpor minyak dan BBM. Di sektor rumah tangga, pemakaian LPG lebih murah dari pemakaian minyak tanah. Di sektor transportasi, penggunaan BBG lebih murah dan lebih bersih daripada BBM; (9) memperbaiki sistem birokrasi dan informasi serta kemitraan di lingkungan ESDM di samping koordinasi antar institusi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan fiskal,

perijinan, tanah, tumpang tindih lahan, lingkungan, permasalahan desentralisasi, dan lain-lain.

Keberhasilan pencapaian sasaran kebijakan energi migas akan meningkatkan daya saing industri migas dan masyarakat akan memiliki pilihan jenis energi yang digunakan (BBM atau BBG). Untuk mencapai sasaran kebijakan energi migas tersebut, maka penguatan kebijakan diversifikasi dan konservasi energi yang didukung dengan program implementasi yang efektif sangat diperlukan.

Dari perspektif ekonomi, kebijakan subsidi BBM sangat terkait dengan penetapan harga dan kondisi daya beli masyarakat. Dari sudut pandang ekonomi politik, kepentingan politik sering kali mengintervensi proses pengambilan keputusan yang terkait dengan kepentingan publik sehingga sasaran kebijakan tidak tercapai secara optimal. Kebijakan subsidi BBM sangat erat hubungannya dengan kebijakan energi dan kebijakan lain yang berkaitan dengan konsumsi BBM. Kebijakan lain yang berkaitan dengan masalah subsidi BBM adalah kebijakan di bidang migas, kelistrikan, dan transportasi. Pada dasarnya kebijakan subsidi BBM bertujuan untuk membantu masyarakat berpenghasilan rendah, tetapi harus tetap berorientasi untuk membangun ketahanan ekonomi dan ketahanan energi dalam kerangka ketahanan nasional.

Ketahanan energi dalam konteks ketahanan nasional adalah kondisi yang mencerminkan kesiapan dan kemandirian bangsa Indonesia untuk menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman, hambatan dan gangguan (yang datang dari dalam dan luar) terhadap kepentingan bangsa Indonesia untuk memenuhi kebutuhan akan energi guna menjamin kelangsungan pembangunan nasional. Sedangkan ketahanan nasional sebagai konsepsi merupakan cara berpikir untuk membangun kekuatan nasional melalui pengaturan dan perwujudan kesejahteraan dan keamanan (secara proporsional dan harmonis) dalam segala aspek kehidupan (secara holistik dan komprehensif) berdasarkan Pancasila, UUD 1945, dan Wawasan Nusantara.

Ketahanan nasional adalah kondisi dinamis bangsa Indonesia yang meliputi segenap aspek kehidupan nasional yang terintegrasi. Intinya berisi keuletan dan ketangguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan kekuatan nasional, untuk

menghadapi dan mengatasi segala tantangan, ancaman, hambatan dan gangguan yang datang dari dalam dan dari luar, langsung maupun tidak langsung yang membahayakan identitas, integritas, kelangsungan hidup bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila, UUD 1945 dan konsepsi wasantara serta perjuangan di dalam pencapaian tujuan nasional bangsa dan negara Indonesia.

DAMPAK KEBIJAKAN SUBSIDI BBM

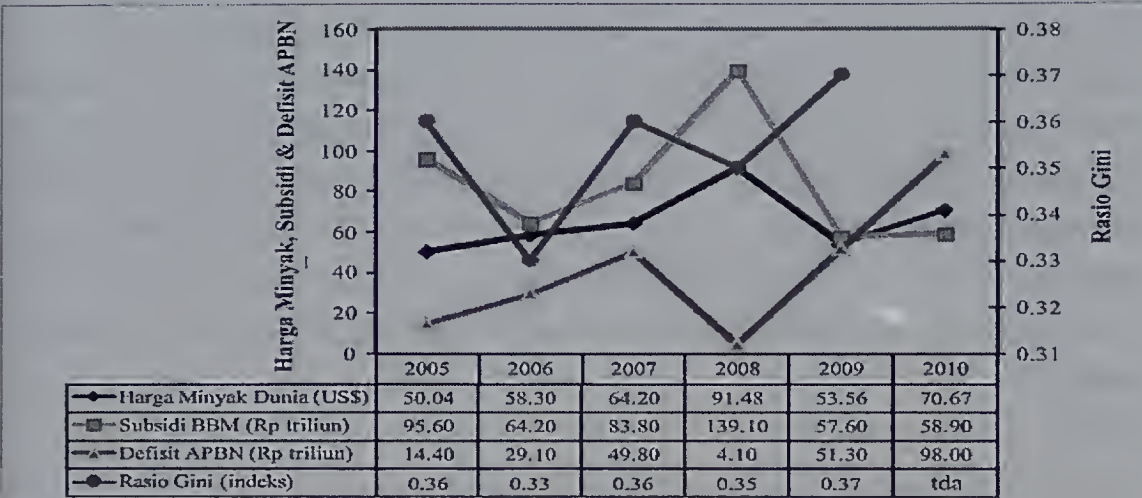
Fluktuasi harga minyak dan BBM di pasar internasional berdampak tidak menguntungkan bagi masyarakat. Kebijakan subsidi BBM selama ini merupakan instrumen untuk "mengatasi" fluktuasi harga minyak yang sangat berpengaruh pada kondisi sosial dan ekonomi nasional. Subsidi BBM sejak lama telah menyebabkan ketergantungan yang sangat tinggi bagi masyarakat. Pada dasarnya subsidi BBM adalah pembayaran yang dilakukan oleh pemerintah kepada Pertamina selaku pelaksana fungsi *Public Service Obligation* (PSO), dalam situasi di mana pendapatan yang diperoleh dari tugas menyediakan BBM dalam negeri lebih rendah dibandingkan dengan biaya penyediaan BBM. Harga BBM di Indonesia adalah harga yang diatur oleh pemerintah melalui kebijakan subsidi BBM dan berlaku sama di seluruh wilayah Indonesia. PSO merupakan biaya yang harus dikeluarkan oleh negara akibat perbedaan harga pokok penjualan BUMN/swasta dengan harga atas produk/jasa tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah agar pelayanan penyediaan produk/jasa tetap terjamin dan terjangkau oleh sebagian besar masyarakat.

Penerapan subsidi BBM sangat membebani APBN dan cenderung berkontribusi terhadap meningkatnya defisit anggaran serta menyebabkan distorsi pasar. Jumlah subsidi BBM yang dialokasikan dalam APBN cenderung meningkat sejalan dengan meningkatnya harga minyak dunia. Di samping itu, jumlah subsidi BBM yang memiliki kecenderungan meningkat sebagai dampak dari peningkatan harga minyak dunia juga terlihat memiliki andil pada meningkatnya *indeks gini*⁵ (Gambar 4). Selama 2005-2008, harga minyak dunia mengalami

⁵ Indeks gini merupakan ukuran yang paling sering dipakai sebagai indikator ketimpangan. Nilai indeks gini berkisar antara 0 sampai 1. Nilai 0 menunjukkan bahwa seluruh pendapatan

peningkatan dari US\$50,04 pada tahun 2005 menjadi US\$91,48 pada tahun 2008. Pada periode yang sama, besaran nilai subsidi BBM juga mengalami peningkatan dari Rp95,6 triliun menjadi Rp139,1 triliun. Setelah tahun 2008, penurunan dan kenaikan harga minyak dunia pada tahun 2009 dan 2010 juga diiringi dengan pola kecenderungan yang sama pada besaran nilai subsidi BBM di Indonesia.

Gambar 4. Harga Minyak Dunia, Subsidi BBM, dan Gini Rasio di Indonesia, 2005-2010



Keterangan: tda = data tidak tersedia
Sumber: Diolah dari Kementerian ESDM (2010).

Secara umum, besaran nilai subsidi BBM di Indonesia memiliki hubungan yang searah (positif) dengan besaran defisit APBN dan angka indeks gini di Indonesia, kecuali tahun 2008 yang sifat hubungannya menjadi relatif kabur. Setelah tahun 2005, kecenderungan peningkatan pada besaran nilai subsidi BBM dibarengi dengan semakin besarnya defisit APBN dan tingginya indeks gini di Indonesia. Ketika besaran subsidi BBM meningkat dari Rp64,2 triliun pada tahun 2006 menjadi Rp83,8 triliun pada tahun 2007, pada periode yang sama defisit APBN dan indeks gini juga mengalami peningkatan secara berturut-turut dari Rp29,1 triliun menjadi Rp49,8 triliun dan dari 0,33 menjadi

terbagi secara merata terhadap seluruh unit masyarakat (*perfect equality*), sedang nilai 1 berarti seluruh pendapatan hanya dimiliki oleh satu orang atau satu unit saja pada keseluruhan distribusi (*perfect inequality*).

0,36. Meningkatnya defisit APBN di Indonesia ketika besaran subsidi BBM meningkat sangat mudah dipahami. Besaran subsidi BBM yang meningkat memperbesar belanja negara yang pada gilirannya semakin mengurangi penerimaan negara.

Penelitian yang dilakukan Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Universitas Indonesia (LPEM UI) pada tahun 2003 (Kuncoro, *et al.* 2009) menghasilkan beberapa temuan. Salah satu temuannya, bahwa telah terjadi salah sasaran dalam pemberian subsidi BBM untuk jenis premium, solar, minyak tanah, minyak bakar, dan minyak disel. Dua puluh persen masyarakat termiskin yang seharusnya menikmati proporsi terbesar dari subsidi BBM ternyata hanya menikmati subsidi Rp0,53 triliun, sedangkan 20% masyarakat terkaya menikmati subsidi Rp2,13 triliun. Tambahan pendapatan yang diterima 20% kelompok masyarakat terkaya yang bersumber dari subsidi BBM semakin memperbesar ketimpangan pendapatan antara kelompok masyarakat terkaya dengan kelompok masyarakat miskin yang pada saat yang sama memperoleh tambahan pendapatan yang lebih rendah. Inilah faktor yang diduga kuat menjadi penyebab terjadinya peningkatan indeks gini selama periode tersebut.

Pada tahun 2008, hubungan besaran subsidi BBM dengan defisit APBN dan Indeks gini relatif kabur. Rendahnya defisit APBN Indonesia bersamaan dengan besarnya besaran subsidi BBM lebih disebabkan oleh besarnya penerimaan negara sebagai dampak dari meningkatnya harga minyak dunia yang pada 2008 sempat mencapai \$USD147 per barel. Penerimaan negara yang besar, baik penerimaan perpajakan maupun nonperpajakan, khususnya Pajak Penghasilan (PPh) migas-nonmigas dan penerimaan Sumberdaya Alam (SDA) yang bersumber dari migas begitu besar sehingga mengurangi pengaruh subsidi BBM terhadap defisit APBN Indonesia. Selama 2007-2008, Penerimaan Dalam Negeri (PDN) yang bersumber dari pajak dan nonpajak berturut-turut meningkat sebesar 34,2% dan 49%, dari Rp491 triliun menjadi Rp658,7 triliun untuk PDN pajak dan dari Rp215,1 triliun menjadi Rp320,6 triliun untuk PDN nonpajak (Kementerian ESDM, 2010).

Sementara itu, rendahnya indeks gini di saat besaran subsidi BBM begitu besar diduga kuat disebabkan oleh beberapa faktor ber-

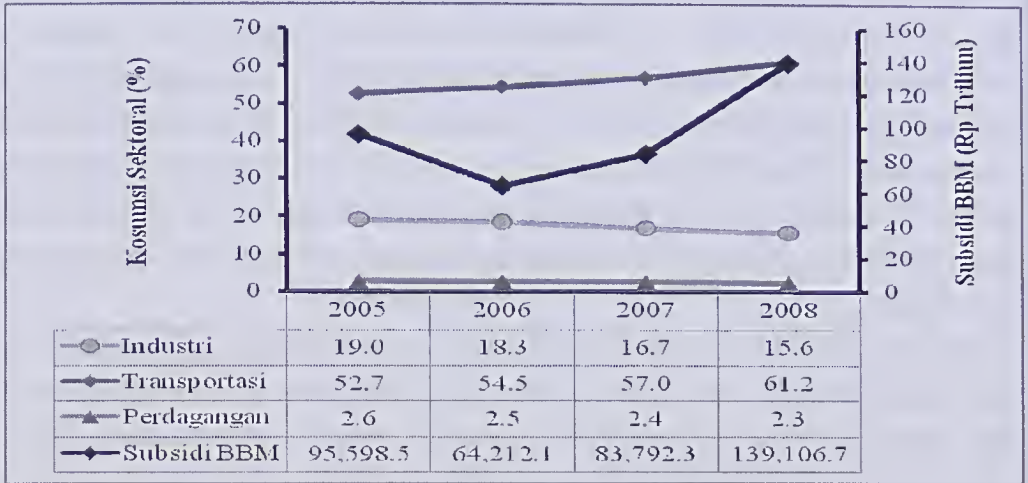
ikut (Kuncoro, 2009): *Pertama*, semakin berkurangnya kasus salah sasaran dalam distribusi subsidi BBM. Kelompok masyarakat miskin yang seharusnya mendapatkan proporsi terbesar, atau bahkan semuanya, atas besaran subsidi BBM mulai telah menerima proporsi yang sewajarnya. Pemerintah barangkali belajar dari ketidaktepatan pengelolaan pemberian subsidi BBM di masa-masa lalu sehingga berpengaruh baik terhadap semakin kecilnya peluang terjadinya kasus salah sasaran. Di samping itu, pada tahun 2008 pemerintah mengintensifkan kebijakan subsidi dalam bentuk Bantuan Langsung Tunai (BLT).

Kedua, relatif berhasilnya program-program penanggulangan kemiskinan yang dicanangkan pada masa pemerintahan SBY. Selama tiga tahun terakhir, program penanggulangan kemiskinan yang bersifat sekedar memberikan bantuan dan perlindungan sosial kepada penduduk miskin telah diubah dengan program-program pemberdayaan masyarakat dan program Kredit Usaha Rakyat (KUR). Pemerintah tidak lagi sekedar memberikan “ikan”, tetapi telah mulai mengajarkan bagaimana memperoleh ikan dan menyediakan berbagai sarana penunjangnya. BPS (2009) menunjukkan bahwa telah terjadi penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia, dari sebanyak 49,5 juta jiwa (24,2%) pada tahun 1998 menjadi sebanyak 34,9 juta jiwa (15,4%) pada tahun 2008.

Ketiga, Krisis Keuangan Global (KKG) yang terjadi pada tahun 2008 telah membuktikan bahwa sektor Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM), yang umumnya dijalankan kelompok penduduk berpenghasilan menengah bawah, lebih kebal terhadap berbagai gejolak ekonomi yang terjadi.

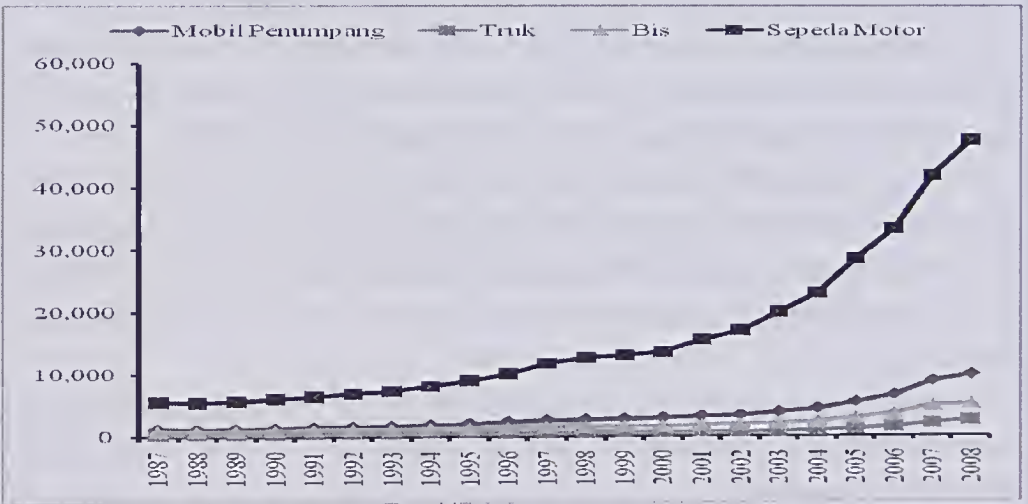
Gambar 5 menunjukkan subsidi BBM dan konsumsi BBM menurut beberapa sektor di Indonesia selama 2005-2008. Peningkatan besaran subsidi BBM selama 2005-2008 sebagian besar dinikmati oleh sektor transportasi dengan rata-rata konsumsi BBM sebesar 56,4%, kemudian diikuti oleh sektor industri dan perdagangan dengan rata-rata konsumsi BBM berturut-turut sebesar 17,4% dan 2,5%. Ketika pangsa konsumsi BBM sektor industri dan perdagangan mengalami penurunan, pangsa konsumsi BBM oleh sektor transportasi justru mengalami peningkatan secara terus-menerus.

Gambar 5. Subsidi dan Konsumsi BBM Menurut Sektor di Indonesia, 2005-2009



Sumber: Diolah dari Kementerian ESDM (2010).

Gambar 6. Perkembangan Jumlah Kendaraan Bermotor Menurut Jenis, 1987-2008



Sumber: Diolah dari BPS (2010).

Peningkatan konsumsi BBM di sektor transportasi disebabkan oleh terus bertambahnya jumlah kepemilikan kendaraan bermotor oleh masyarakat (Gambar 6). Meskipun peningkatan jumlah kendaraan bermotor telah terjadi sejak tahun 1987, peningkatan yang begitu

signifikan mulai terjadi pada tahun 2004/2005. Jumlah kendaraan bermotor di Indonesia didominasi oleh jenis sepeda motor dengan peningkatan pertumbuhan rata-rata pangsa selama 1987-2008 mencapai 71,1%, kemudian diikuti oleh mobil penumpang, bis, dan truk dengan rata-rata pangsa secara berturut-turut sebesar 15,2%, 9,5%, dan 4,1%. Rata-rata tingkat pertumbuhan jumlah sepeda motor, mobil penumpang, bis, dan truk selama 10 tahun terakhir berturut-turut sebesar 13,5%, 13,1%, 14,6%, dan 12%.

LPEM UI dalam studinya tahun 2003 menemukan bahwa 20% masyarakat termiskin hanya menikmati subsidi Rp0,53 triliun, sedangkan 20% masyarakat terkaya menikmati subsidi Rp2,13 triliun. Penelitian Adji dan Sulistianingrum (2009) telah menghasilkan beberapa temuan menarik sebagai berikut: (1) transfer dana langsung lebih efisien dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan *magnitude* yang lebih besar dibandingkan dengan penerapan “subsidi” harga yang distorsioner; dan (2) subsidi BBM mengakibatkan inefisiensi perekonomian sebesar rata-rata Rp6,89 triliun per tahun selama 2001-2005. Apabila tujuan pemerintah dalam memberikan subsidi BBM adalah untuk membantu kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, maka dapat dikatakan bahwa subsidi tersebut bukan merupakan instrumen yang paling tepat untuk mencapai tujuan. Dalam jangka pendek, langkah yang dilakukan pemerintah dengan konversi energi dan pengurangan produk BBM bersubsidi merupakan langkah yang perlu dilakukan.

Selain itu, ada beberapa dampak negatif yang diakibatkan dari pemberian subsidi BBM. *Pertama*, terjadinya salah sasaran dalam pemberian subsidi BBM untuk jenis premium, solar, minyak tanah, minyak bakar, dan minyak diesel masing-masing sebesar 25%, 40%, 35%, 92%, dan 93%. *Kedua*, terjadi inefisiensi dalam penggunaan dan penyelundupan BBM. *Ketiga*, beban APBN semakin berat. *Keempat*, terjadi distorsi harga barang dan jasa bagi pengguna BBM dalam input produksi. *Kelima*, terhambatnya ekspansi usaha yang dilakukan oleh Pertamina. Kendati demikian, penurunan subsidi BBM (sampai 20%) juga memiliki dampak negatif, yakni: (1) penurunan daya saing sebesar 1,104%; dan (2) penurunan ekspor sebesar 0,556% (Kuncoro, *et al.* 2009: 169-170).

Pengaruh kenaikan harga BBM terhadap perekonomian Indonesia sebagai dampak dari kenaikan harga minyak dunia ditunjukkan dalam Tabel 1, 2 dan Gambar 7. Tabel 1 menunjukkan dampak kenaikan harga BBM terhadap tingkat inflasi, nilai tukar, dan tingkat suku bunga acuan (*BI rate*) di Indonesia. Harga minyak dunia yang terus meningkat dan mencapai puncaknya pada Juni 2008 pada harga US\$147 per barel menyebabkan meningkatnya tingkat inflasi, nilai tukar Rupiah terhadap Dolar, dan *BI rate* pada Juni 2008 masing-masing sebesar 11,96%, Rp9.250, dan 8,25%. Nilai tersebut jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan Juni 2007 yang masing-masing sebesar 6,59%, Rp9.054, dan 8% (Bank Indonesia dan BPS, 2010).

Tabel 1. Dampak Kenaikan Harga BBM terhadap Inflasi Tahun 2005 dan 2008

Variables	March 05 Impact (up by 30%)			June 08 Impact (up by 30%)		
	March	April	May	June	July	August
Inflation % YoY	8.81	8.12	7.4	11.96	11.65	11.19
Inflation %MoM	1.91	0.34	0.21	2.7	0.44	0.35
IDR/USD	9,480	9,570	9,495	9,250	9,250	9,200
BI Rate (%)	7.4	7.7	7.9	8.25	8.5	8.5

Kenaikan tingkat inflasi yang pesat pada Juni 2008 dibandingkan dengan Juni 2007 dijelaskan dalam Tabel 2. Pengaruh langsung kenaikan harga BBM terhadap inflasi berasal dari kenaikan harga beberapa produk BBM (Tabel 2 bagian a) yang bersumber dari subsidi BBM (Tabel 2 bagian b) sebagai respon terhadap kenaikan harga minyak dunia. Kenaikan harga beberapa produk BBM tersebut berkontribusi terhadap kenaikan tingkat inflasi dengan total kontribusi sebesar 1,5%. Kenaikan harga BBM tersebut lebih lanjut mempengaruhi tingkat inflasi (Tabel 2 bagian c). Harga beberapa produk BBM yang meningkat tersebut lebih lanjut meningkatkan angka inflasi karena meningkatnya biaya produksi di sektor-sektor yang menggunakan BBM dalam proses produksinya. Sektor-sektor yang paling banyak menggunakan produk BBM (*bensin, Automotive Diesel oil/ADO*, dan

minyak tanah) adalah sektor transportasi, perumahan, dan industri manufaktur/pengolahan. Kenaikan harga produk-produk beberapa sektor tersebut menyumbang sebesar 1,1% terhadap kenaikan inflasi lebih lanjut.

Tabel 2. Dampak Langsung dan Putaran Kedua Kenaikan Harga BBM terhadap Inflasi Tahun 2008

(a) Dampak Langsung

	Weight in CPI	Current price	New price*	% chg	Contribution to CPI Inflation (pps)*
RON 88 – Pre- mium Gasoline	3.40%	4,500	6,000	33.30%	1.10%
Diesel	0.20%	4,200	5,500	31.00%	0.10%
Kerosene	2.50%	3,900*	4,400	12.80%	0.30%
Total					1.50%

(b) Kenaikan Harga BBM Bersumber dari Subsidi BBM

Fuel Type	Fuel Economical Selling Price - Re- gion 1		Subsidized Price			After	Allo- cated Volume
			Past	New	Hike	Hike Ratio	
	(Rp/L)	(US\$/ KL)	(Rp/L)	(Rp/L)	(%)	(%)	(Million KL)
Gasoline	7,682.80	835,02	4,500	6000	33.3	78.1	16.95
Automotive Diesel	9,227.20	1,002.83	4,300	5,500	27.9	58.4	11
Kerosene	9,424.80	1.024,38	2,000	2,500	25	27.1	7.55

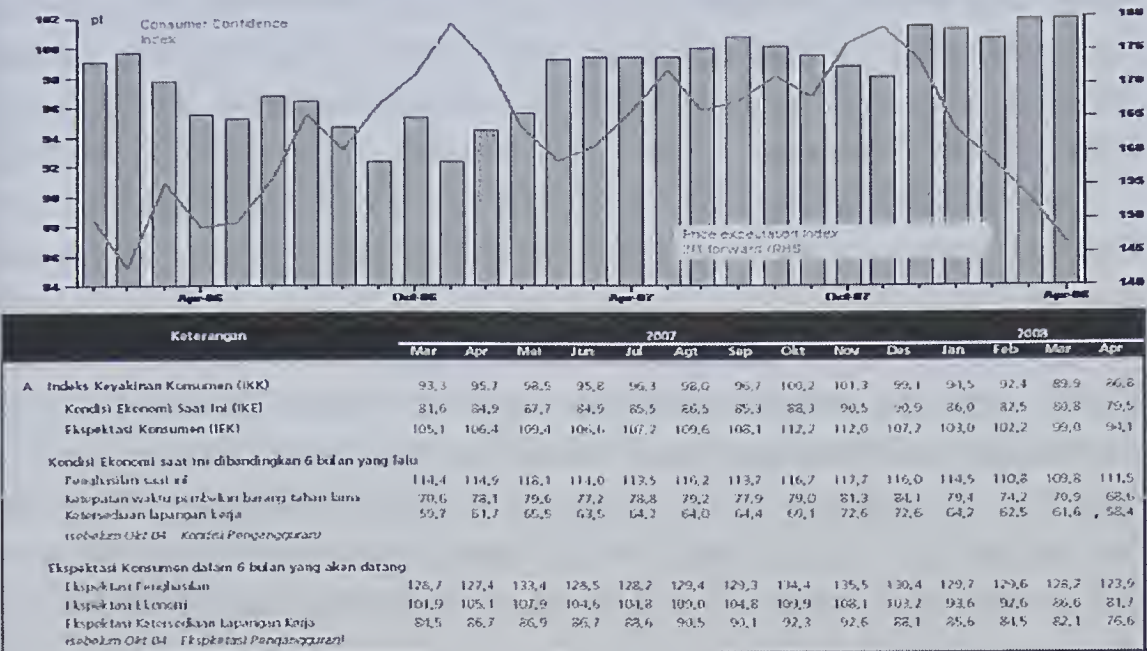
(c) Dampak Putaran Kedua

	Weights in CPI	Avg. Price	Contribution to
	(summed)	Increase*	CPI inflation (pps)*
Transportation tariffs (City, Intercity, Taxi, Air)	5.40%	15.0%	0.80%
Housing: Rent, Insecticides	6.10%	0.80%	0.10%
Processed Foods: Bread, Rice, Cigarettes, Noodles	8.20%	3.60%	0.20%
Others	n/a	n/a	0.10%
Total			1.10%

Di samping berpengaruh terhadap tingkat inflasi, nilai tukar Rupiah terhadap Dolar, dan tingkat BI *rate*, kenaikan harga BBM yang mencapai puncak pada Juni 2008 juga berpengaruh negatif terhadap Indeks Keyakinan Konsumen (IKK). Gambar 7 memperlihatkan terus menurunnya IKK sejak Desember 2007 dan selama 2008. Sampai dengan April 2008, IKK terus mengalami penurunan hingga mencapai angka 86,8, lebih rendah 8,9 poin dari bulan April 2007.

Penurunan IKK tersebut tercermin dari penurunan kedua komponen IKK yaitu Indeks Kondisi Ekonomi saat Ini (IKE) dari 84,9 menjadi 79,5 dan Indeks Ekspektasi Konsumen (IEK) dari 105,4 menjadi 94,1 selama April 2007 sampai April 2008. Kondisi pesimisme konsumen yang terus meningkat terhadap kedua indeks tersebut disebabkan konsumen menilai bahwa penghasilan mereka relatif akan jauh lebih rendah dengan adanya penurunan omset usaha dan ketersediaan lapangan kerja yang diperkirakan semakin bertambah. Jika dilihat lebih lanjut, penurunan IKK selama periode tersebut terjadi pada seluruh komponen pembentuk IKK, antara lain: (1) penghasilan saat ini dari sebesar 114,9 menjadi 111,5; (2) ketepatan waktu pembelian barang tahan lama dari sebesar 78,1 menjadi 68,6; (3) ketersediaan lapangan kerja dari sebesar 61,7 menjadi 58,4; (4) ekspektasi penghasilan dari sebesar 127,4 menjadi 123,9; (5) ekspektasi ekonomi dari sebesar 105,1 menjadi 81,7; dan ekspektasi ketersediaan lapangan kerja dari sebesar 86,7 menjadi 76,6. Adanya kekhawatiran bahwa harga minyak mentah dunia bisa menembus angka US\$200 per barrel di akhir tahun 2008 sangat memungkinkan nilai ekspektasi penghasilan mengalami penurunan yang cukup besar.

Gambar 7. IKK dan IEH



Sumber: Kuncoro (2008).

Tabel 3. Nilai Subsidi Energi dan Nonenergi, 2005-2010 (Rp milyar)

Jenis	2005	2006	2007	2008	2009		2010
	LKPP	LKPP	LKPP	APBN	APBN	RAPBN-P	RAPBN
A. ENERGI	104.449,2	94.605,4	116.865,9	223.013,2	103.568,6	102.461,7	99.409,3
1. Subsidi BBM	95.598,5	64.212,1	83.792,3	139.106,7	57.605,0	54.300,1	58.975,5
2. Subsidi Listrik	8.850,6	30.393,3	104.449,2	94.605,4	45.963,7	48.161,6	40.433,8
B. NON ENERGI	16.316,1	12.826,5	95.598,5	64.212,1	63.133,0	57.489,0	44.945,7
1. Subsidi Pangan	6.356,9	5.320,2	6.584,3	12.095,9	12.987,0	12.987,0	11.844,3
2. Subsidi Pupuk	2.527,3	3.165,7	6.260,5	15.181,5	17.537,0	18.437,0	11.291,5
3. Subsidi Benih	147,7	131,1	479,0	985,2	1.315,4	1.315,4	1.563,5
4. PSO	934,6	1.795,0	1.025,0	1.729,1	1.360,0	1.360,0	1.536,9
5. Subsidi Bunga Kredit Progr.	149,0	286,2	347,5	939,3	4.683,6	4.709,5	5.287,7
6. Subsidi Minyak Goreng	-	-	24,6	225,7	-	-	-
7. Subsidi Pajak	6.200,6	1.863,8	17.113,6	21.018,2	25.250,0	18.330,0	13.421,8
8. Subsidi Kedele	-	-	-	103,3	-	-	-
9. Subsidi Obat Generik	-	-	-	-	-	350,0	-
10. Subsidi Lainnya	-	264,4	1.514,0	-	-	-	-
TOTAL	120.765,3	107.431,8	150.214,4	275.291,5	166.701,6	159.950,7	144.355,1

Catatan: LKPP = Laporan Keuangan Pemerintah Pusat.

Sumber: Diringkas dari Kemenkeu (2010).

Dari data Tabel 3 terlihat bahwa subsidi energi (BBM dan listrik) yang pada tahun 2005 senilai Rp104,44 triliun dan sempat mencapai Rp223,01 triliun karena lonjakan harga minyak dunia pada tahun 2008, kemudian menurun ke Rp102,46 triliun pada tahun 2009. Pangsa subsidi BBM cenderung menurun, yaitu 91,53% tahun 2005 (Rp95,60 triliun), 62,38% tahun 2008 (Rp139,10 triliun) dan 53% tahun 2009 (Rp54,30 triliun). Sedangkan pangsa subsidi listrik relatif meningkat dari Rp8,85 triliun (2005), Rp94,60 triliun (2008) dan Rp48,16 triliun (2009). Di sisi lain total subsidi non energi hanya Rp16,31 triliun (2008), Rp64,21 triliun (2008) dan Rp57,49 triliun (2009). Subsidi non energi diarahkan terutama untuk meningkatkan ketahanan pangan melalui subsidi pangan, pupuk dan benih. Sedangkan untuk meningkatkan investasi pemerintah memberikan subsidi pajak dan subsidi bunga kredit program. Subsidi di bidang kesehatan untuk obat generik relatif sangat kecil. Selama 2005-2010 subsidi energi jauh lebih besar daripada subsidi nonenergi, dalam perkembangannya subsidi nonenergi meningkat dan subsidi energi semakin menurun.

LINGKUNGAN STRATEGIS DAN TANTANGAN YANG DIHADAPI

Berbagai negara memiliki kebijakan energi yang saling berbeda dalam mewujudkan *energy security* untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan energi masyarakatnya secara berkelanjutan. Perbedaan kebijakan energi masing-masing negara sering menimbulkan persepsi atau pengertian yang berbeda terhadap konsep *energy security*. Perkembangan lingkungan strategis nasional, regional dan global juga sangat mempengaruhi arah kebijakan energi khususnya di bidang migas dalam rangka memperkuat ketahanan energi. Ketahanan energi yang kokoh membutuhkan adanya dukungan kemandirian energi dan sistem *energy security* yang handal.

Dalam rangka membangun sistem *energy security* yang berkelanjutan, negara-negara maju telah melakukan reorientasi terhadap kebijakan energi mereka untuk meningkatkan kemandirian energi (*energy independence*) melalui implementasi kebijakan konservasi dan diversifikasi energi. Implementasi kebijakan tersebut dilaksanakan

antara lain melalui pengembangan kendaraan hemat energi dengan mengaplikasikan teknologi hibrid pada kendaraan, pemanfaatan teknologi nuklir untuk pembangkit listrik, pengembangan teknologi untuk mendukung eksplorasi dan eksploitasi sumber-sumber energi baru dan terbarukan seperti *biofuel*, *biomass*, atau pun dengan cara memanfaatkan Sumber Daya Energi (SDE) terbarukan lainnya, seperti tenaga air, tenaga angin dan matahari, serta tenaga panas bumi (*geothermal*).

Sebagaimana diketahui bahwa negara-negara besar seperti AS dan China telah mulai mereposisi kebijakan dan program *energy security* mereka untuk menjaga kepentingan nasionalnya, baik untuk mendukung kegiatan ekonomi di masa damai (kepentingan ekonomi) maupun untuk mendukung kesiapan perang. Terkait dengan hal tersebut, AS telah mencantumkan dalam UU energinya bahwa besarnya cadangan penyangga energi (*Strategic Petroleum Reserves*, SPR) harus mencukupi atau minimal dapat memenuhi kebutuhan bahan bakar domestik selama 90 hari. Di samping itu, AS juga telah mencanangkan *Advanced Energy Initiative* dengan beberapa sasaran pokok, yakni: (1) telah dimanfaatkannya *biofuel* (ethanol) yang berasal dari tanaman jagung pada tahun 2012; dan (2) telah digunakannya *hydrogen* sebagai bahan bakar kendaraan utama di AS pada tahun 2020⁶. Saat ini AS sudah mulai mengembangkan kendaraan dengan dukungan tenaga baterai (*Hybrid Electric*).

Sejak tahun 2006 AS secara konsisten terus berusaha memperkuat sistem *energy security* nasionalnya melalui kebijakan kemandirian energi (*energy independence*). Strategi dan langkah-langkah AS dilakukan untuk mendukung pembangunan sektor energi dan sektor transportasi yang lebih efisien dan dapat diandalkan. Kebijakan kemandirian energi dimaksudkan untuk tidak tergantung pada suplai minyak dari Teluk Persia. Pengembangan *advance energy initiative* dilakukan untuk mendukung kebijakan konservasi energi, sedangkan pemanfaatan energi alternatif dilakukan untuk mendukung kebijakan diversifikasi energi. Dengan telah dilegalisasinya "*Energy Independence and Security Act of 2007*", kini pemerintahan Presiden Obama terus

⁶ *Advanced Energy Initiative* (The White House National Economic Council, Feb. 2006:2).

melanjutkan kebijakan *energy independence* dan *energy security* untuk membangun kemandirian energi dan ketahanan energi AS.

Saat ini China sedang mereposisi kebijakan energi untuk memperkuat sistem *energy security*. Kecenderungan ini dapat dilihat dari langkah-langkah strategis yang dilakukan China dalam lima tahun terakhir ini⁷. Langkah strategis tersebut dilakukan China melalui investasi migas di luar negeri secara langsung, baik melalui BUMN maupun melalui kerja sama bilateral. Investasi melalui BUMN sekitar USD35 milyar dilakukan dengan mengakuisisi perusahaan-perusahaan yang memiliki akses sumber-sumber migas di luar negeri. Sedangkan dalam kerangka kerja sama bilateral, China membeli minyak mentah melalui mekanisme *counter trade* atau *counter purchase* dengan negara-negara penghasil minyak mentah. Di samping itu, China juga sedang meningkatkan target cadangan penyangga strategis (*Strategic Petroleum Reserve-SPR*) untuk mencapai standar kecukupan SPR menjadi 90 hari.

Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa Indonesia masih belum mampu mewujudkan *energy security* yang berkelanjutan. Hal ini dapat dilihat dari kejadian yang sering dialami selama ini, seperti diberlakukannya pemadaman listrik secara bergiliran, terjadinya kelangkaan minyak tanah dan LPG untuk menunjang kebutuhan rumah tangga, terhambatnya produksi pupuk dan industri keramik yang disebabkan oleh tidak terjaminnya kontinuitas pasokan gas alam. Di samping itu, pemerintah terpaksa harus memberlakukan subsidi BBM karena masih rendahnya daya beli sebagian besar masyarakat Indonesia. Fakta-fakta ini menunjukkan dengan jelas bahwa prinsip 3A⁸ (*Accessibility*, *Availability* dan *Acceptability*) belum dapat dipenuhi. Berdasarkan fakta-fakta di atas dapat dilihat bahwa sistem *energy security* nasional masih memiliki berbagai kelemahan.

Berdasarkan uraian di atas, maka segala tantangan dan potensi ancaman terhadap terwujudnya *energy security* nasional yang berkelanjutan harus selalu diwaspadai secara dini agar negara senantiasa

⁷ Hasil diskusi langsung dengan Maizar Rahman, Mantan Sekjen OPEC periode Feb-Dec 2004.

⁸ Prinsip 3A (*Accessibility*, *Availability* dan *Acceptable*), dicanangkan dalam *Energy and Climate Change* (World Energy Forum: 2007) untuk memenuhi persyaratan sosial dan lingkungan hidup guna menjamin terjadinya suatu pembangunan berkelanjutan.

dapat menjamin kebutuhan energi masyarakatnya sesuai dengan prinsip 3A. KEN perlu dirumuskan berdasarkan amanat konstitusi UUD 1945 (pasal 33) sebagai landasan konstitusional untuk menjamin hak-hak warga negara. Terwujudnya *energy security* yang berkelanjutan akan menentukan tingkat kemandirian dan ketahanan energi nasional yang pada akhirnya akan memberikan kontribusi bagi terciptanya stabilitas dan ketahanan nasional.

Gambar 8. Perkembangan Harga Minyak Dunia Per Bulan, Januari 2007- Januari 2009 (dalam US\$)



Sumber: EIA (2009).

Tantangan terbesar dalam mewujudkan *energy security* selama ini, khususnya bagi negara sedang berkembang (NSB), yaitu rendahnya daya beli masyarakat dan tidak stabilnya harga minyak yang cenderung terus meningkat dari tahun ke tahun (Gambar 8). Hal ini disebabkan oleh hubungan antara penghasil dan pengguna migas dalam sistem perdagangan minyak dunia yang selalu diwarnai dengan perbedaan kepentingan antara negara-negara penghasil minyak dengan negara-negara industri maju maupun NSB pengimpor minyak. Harga minyak mentah nampaknya sangat ditentukan oleh produsen dan pelaku perdagangan dalam sistem perdagangan minyak dunia. Transaksi perdagangan minyak mentah juga dilakukan melalui instrumen *derivative*, sehingga harga minyak dunia sering mengalami gejolak seperti layaknya harga saham. Saham *derivative* yang diperdagangkan

secara global melalui bursa Nymex telah menjadi ajang spekulasi investor seluruh dunia untuk mendapatkan keuntungan besar dalam waktu relatif singkat. Berdasarkan kenyataan tersebut dapat dilihat bahwa harga energi, khususnya migas sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor psikologis dan perilaku pasar.

Permintaan minyak dunia dari tahun 2005-2009 sekitar 84,47-86,68 juta barel/hari dipenuhi dari OPEC sekitar 30,89-32,35 juta barel/hari dan sisanya dipenuhi dari negara-negara non-OPEC (Tabel 4). Produksi minyak non-anggota negara OPEC ternyata jauh melebihi produksi produksi negara OPEC. OPEC hanya bertindak sebagai *swing oil producer of the world*, yakni hanya memproduksi dengan tujuan untuk menutup kesenjangan antara permintaan minyak dunia dan produksi minyak non-OPEC. Di satu sisi OPEC dapat mengendalikan harga, tetapi menimbulkan *idle capacity* di sisi lain. OPEC biasanya menurunkan produksi minyaknya bila produksi minyak negara-negara maju anggota OECD meningkat, dan sebaliknya.

**Tabel 4. Permintaan dan Penawaran Minyak Dunia, 2006-2008
(juta bph)**

	2006	2007	2008				2009*			
			Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Permintaan Minyak Dunia	84,47	85,90	86,68	85,40	84,97	86,30	85,88	85,04	85,05	86,76
Suplai Non-OPEC	49,48	49,64	49,73	49,87	48,80	49,92	50,65	50,18	49,82	50,24
Gas Alam Cair OPEC & Minyak Non-konvensional	4,07	4,21	4,44	4,60	4,64	4,81	5,04	5,15	5,34	5,44
Suplai total tidak termasuk OPEC	53,53	53,68	54,17	54,47	53,44	54,73	55,69	55,33	55,17	55,67
Selisih	30,93	32,22	32,51	30,92	31,53	31,57	30,19	29,71	29,88	31,08
Produksi Minyak Mentah OPEC	30,89	30,97	32,07	32,09	32,35	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A

*Angka Prediksi

Sumber: OPEC (2009)

Perubahan global yang sekarang menjadi perhatian para pelaku maupun pengambil kebijakan ekonomi adalah fluktuasi harga energi, khususnya harga minyak mentah dunia. Bagi dunia usaha, kenaikan harga minyak dunia yang terus meningkat akan berpengaruh pada ekspektasi biaya *input* pada kegiatan produksi. Implikasi dari kenaikan biaya *input*, khususnya harga energi, terhadap hampir semua pelaku usaha dalam industri, antara lain berdampak pada

daya saing masing-masing industri. Kenaikan harga minyak dapat memberi dampak pada menurunnya permintaan agregat karena makin memperlebar distribusi pendapatan antara negara eksportir minyak dan negara importir minyak. Kenaikan harga minyak juga dapat menurunkan penawaran agregat karena dengan naiknya harga minyak berarti perusahaan akan membeli energi lebih sedikit sehingga produktivitas dan nilai *output* juga akan menurun. Sensitivitas perekonomian terhadap harga minyak terkait dengan beberapa faktor. *Pertama*, pentingnya minyak sebagai salah satu faktor produksi (*input*) sehingga kebanyakan pemerintah di NSB harus memberikan subsidi BBM. *Kedua*, situasi makroekonomi. *Ketiga*, neraca perdagangan, baik negara eksportir maupun importir minyak⁹.

PILIHAN KEBIJAKAN MENGHADAPI KETIDAKPASTIAN

Pandangan Kontemporer

Prediksi mengenai masa depan energi banyak dipengaruhi oleh dua pandangan kontemporer yang saling berbeda. Kelompok yang pesimis berpendapat bahwa negara sedang berkembang (NSB) maupun negara maju akan menghadapi masalah serius karena ketergantungannya pada energi fosil yang dipastikan akan habis (*depleting*). Gambaran ini diperburuk dengan adanya pendapat bahwa pembangkit listrik tenaga air konvensional sulit dikembangkan lagi karena selama ini sudah banyak dimanfaatkan, di samping juga karena adanya tekanan sosial politik dari masyarakat di sekitarnya. Berbagai alasan teknis, lingkungan, sosial, ekonomis, dan politis menghambat pengembangan tenaga nuklir untuk mengatasi krisis energi. Sementara itu, kemajuan teknologi energi non-konvensional, khususnya tenaga surya dan biomasa, dianggap kurang realistis karena kapasitasnya relatif kecil dan tidak ekonomis. Pertumbuhan penduduk yang cepat juga turut meningkatkan permintaan energi secara signifikan.

⁹ Lebih lanjut lihat Kuncoro, *et al.* (2009: 102).

Sedangkan pandangan kelompok yang optimis menyanggah pemikiran batas waktu ketersediaan minyak bumi dan tidak begitu khawatir dengan ketersediaan energi di masa depan. Mereka berpendapat bahwa kekurangan minyak bumi saat ini lebih disebabkan oleh persoalan ekonomi daripada masalah teknis untuk menemukan sumber minyak baru. Kemungkinan menemukan sumber minyak bumi dan batubara dalam skala besar masih terbuka. Pertumbuhan tenaga nuklir yang lambat dipandang sebagai kendala sosial politik yang dapat diatasi pada saat teknologi fusi nuklir terbukti mampu memberikan alternatif yang lebih aman dan ekonomis. Tenaga matahari, biomasa, dan bentuk-bentuk energi yang dapat diperbarui lainnya merupakan SDE yang tidak akan habis untuk memenuhi kebutuhan energi NSB yang masih tertinggal. Pertambahan penduduk dunia menyebabkan kebutuhan energi meningkat, tetapi hal ini dapat diatasi dengan mengubah pola hidup hemat energi (konservasi energi).

Dari kedua pandangan tersebut dapat diketahui bahwa menurunkan penggunaan energi secara absolut merupakan suatu hal yang sangat sulit untuk dilakukan, apalagi bagi NSB yang sangat memerlukan energi untuk mendukung pertumbuhan ekonominya. Kebijakan energi NSB mempunyai prioritas yang berbeda dengan negara maju. NSB pada umumnya lebih mengarahkan kebijakannya untuk mengatasi masalah kebutuhan energi domestik dengan memperhatikan daya beli masyarakat dalam rangka mendorong kegiatan ekonomi nasional. Sedangkan kebijakan energi negara maju dengan taraf kehidupan masyarakatnya yang sudah lebih mapan dan sejahtera, cenderung diarahkan pada upaya untuk mendukung kegiatan perekonomian yang sudah berlangsung baik.

Nampaknya belum ada solusi jangka panjang yang dapat memberi kepastian secara absolut. Namun, pada dasarnya semua pihak sepakat bahwa dunia masih akan sangat tergantung pada sumber energi minyak bumi, paling tidak sampai tahun 2030. Dengan demikian diperlukan kebijakan yang unggul agar mampu mengatur manajemen sisi permintaan dan penawaran energi, khususnya migas. BBM merupakan turunan utama dari energi minyak bumi yang sangat penting bagi kehidupan sosial dan ekonomi. Kebijakan BBM

di sini harus mampu mendukung berbagai kepentingan sektoral, khususnya sektor industri dan transportasi, sedemikian rupa agar dapat menciptakan alokasi SDE secara optimal. Ukuran efisiensi penggunaan energi memang masih dalam perdebatan, tetapi secara umum dapat dipahami bahwa tingkat konsumsi akhir energi per unit Produk Domestik Bruto (PDB) merupakan indikator pembangunan tingkat nasional. Parameter yang umumnya dipakai adalah konsumsi energi per kapita yang dianggap dapat mencerminkan tingkat pembangunan dan struktur ekonomi, khususnya industri suatu negara.

Implementasi Kebijakan Energi Nasional (KEN) perlu senantiasa berorientasi pada visi dan tujuan pembangunan nasional yang dirumuskan dalam UU No. 17 Tahun 2007 RPJPN 2005-2025 yang di dalamnya sudah mengintegrasikan berbagai aspek pembangunan jangka panjang. Selanjutnya, kebijakan tersebut dapat dikembangkan dengan memperhatikan kecenderungan lingkungan strategis serta perkembangan keseimbangan penawaran dan permintaan energi.

Kebijakan sisi penawaran berhubungan erat dengan kelangsungan penyediaan energi primer pada bagian hulu (*upstream*) dan energi sekunder (*downstream*). Di samping itu, ada pula kebijakan yang secara langsung mempengaruhi sisi penawaran dan sisi permintaan, yaitu suatu kebijakan yang terkait dengan pembentukan mekanisme pasar dan pengaturan lingkungan hidup. Kebijakan insentif biasanya ditujukan untuk mendorong berkembangnya kegiatan industri. Kegiatan industri energi tidak hanya terbatas pada kegiatan utama energi seperti eksplorasi, eksploitasi, proses, distribusi, dan pemasaran, akan tetapi juga memiliki keterkaitan ke depan (*forward linkage*) dan ke belakang (*backward linkage*). Kegiatan ini tidak hanya dimaksudkan untuk mendorong pembangunan sarana dan prasarana industri energi, tetapi juga berimplikasi pada meningkatnya nilai tambah dan daya saing industri nasional (Yusgiantoro, 2000: 315-324).¹⁰

Kebijakan dapat berupa insentif ekonomi ataupun nonekonomi yang diatur melalui peraturan perundang-undangan. Kebijakan disin-

¹⁰ Ekonomi Energi: Teori dan Praktik (Purnomo Yusgiantoro, LP3ES, Jakarta, 2000).

sentif digunakan untuk menghambat atau membatasi perkembangan industri energi tertentu yang menghasilkan jenis-jenis energi yang tidak disarankan untuk dikembangkan atau dimanfaatkan lebih jauh karena alasan tertentu. Suatu negara yang memiliki cadangan minyak bumi terbatas dapat menerapkan kebijakan disinsentif terhadap pemakaian minyak bumi, sebaliknya memberi insentif bagi pemakaian energi alternatif.

Kebijakan pengembangan infrastruktur terutama untuk mendukung pengembangan dan pemanfaatan energi dari lokasi cadangan sampai dengan konsumen akhir. Lokasi cadangan energi sering ditemukan di daerah terpencil. Oleh karena itu, produsen energi perlu mengembangkan infrastruktur di sekitar lokasi cadangan energi untuk mendukung kegiatan operasi produksi dan jaringan transportasi. Kebijakan ini dimaksudkan agar energi primer mudah dibawa ke lokasi unit proses dan terminal ekspor.

Kebijakan alih teknologi (*transfer of technology*) terutama dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan nasional di bidang penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi energi. Tujuannya adalah mengembangkan industri yang terkait dengan jasa dan teknologi energi yang pada umumnya menggunakan teknologi tinggi yang dimiliki mitra strategis atau para investor energi. Kebijakan standardisasi dan sertifikasi dimaksudkan untuk mendukung penggunaan faktor produksi yang memenuhi kualifikasi tertentu, seperti pemilihan teknologi, sehingga industri energi yang tangguh dapat diwujudkan. Tujuan diterapkannya kebijakan ini, yaitu untuk mewujudkan jaminan kualitas barang dan jasa sehingga kegiatan perekonomian dapat berjalan dengan lebih efisien.

Kebijakan pengembangan Sumberdaya Manusia (SDM) dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas SDM yang ada. SDM yang berkualitas mutlak diperlukan agar industri energi dapat berkembang dan tumbuh, serta mampu bersaing di pasar internasional. Kebijakan ini perlu senantiasa dilakukan mengingat peran dan perkembangan teknologi yang sangat dinamis. Implementasi kebijakan ini dilakukan dengan dukungan lembaga pendidikan dan pelatihan, baik di dalam maupun di luar negeri.

Energi berbasis migas khususnya BBM, saat ini masih sangat menentukan hajat hidup masyarakat, daya saing perusahaan dan industri di Indonesia. Ketergantungan masyarakat pengguna energi terhadap BBM yang merupakan produk turunan utama dari minyak bumi selama ini direspons pemerintah dari sisi kebijakan *supply* dan harga BBM. Mengingat minyak bumi merupakan sumberdaya energi tidak terbarukan (*non-renewable*) yang cenderung menipis (*depleting*), maka kebijakan dari sisi *supply* saja tidaklah *sustainable*. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan pada sisi *demand* yang dapat membentuk kecenderungan perilaku pasar. Kebijakan dan pengelolaan sumberdaya energi yang integratif mencakup sisi *demand* dan *supply* akan lebih efektif untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan energi secara berkelanjutan.

Tantangan jangka panjang yang dihadapi Indonesia, yaitu bagaimana menjamin tercapainya sasaran KEN (*energy mix*) pada tahun 2025. Potensi gangguan dan hambatan dalam mencapai sasaran kebijakan energi nasional yaitu kemungkinan terjadinya fluktuasi harga minyak dunia dan rendahnya daya beli khususnya pada masyarakat perdesaan. Untuk mencapai sasaran ini diperlukan kebijakan *demand* dan *supply* yang terintegrasi, melibatkan aspek penguasaan, pengaturan, penyelenggaraan, pengusahaan dan pemanfaatan energi, yang diimplementasikan secara konsisten. Kebijakan konservasi dan diversifikasi energi memiliki peranan yang sangat penting untuk mendukung implementasi kebijakan dari sisi *demand* dan *supply*. Konservasi dan diversifikasi energi dilakukan antara lain melalui pengembangan dan pemanfaatan energi alternatif, pengembangan infrastruktur untuk mendukung program gasifikasi, dan mendorong gerakan hemat energi, khususnya BBM.

Pandangan Kebijakan Subsidi BBM

Terdapat dua pandangan yang berbeda terhadap kebijakan subsidi BBM di Indonesia, yaitu pandangan yang tidak setuju terhadap penghapusan subsidi BBM dan pandangan yang setuju dihapuskannya subsidi BBM. Kelompok yang tidak setuju berpendapat bahwa subsidi BBM masih sangat diperlukan untuk membantu masyarakat miskin atau masyarakat berpenghasilan rendah (pertimbangan sosial). Di

samping itu, penghapusan subsidi BBM akan berdampak negatif pada perekonomian nasional, terutama pada tingkat inflasi dan daya saing industri. Pandangan ini sering dikemukakan oleh Gie (2008) dan Swasono (2009) dengan dasar argumentasi dan asumsi yang berbeda dengan pendapat sebagian besar pengamat ekonomi lain. Perbedaan yang menonjol dari dua pendapat ini terletak pada asumsi Kwik Kian Gie bahwa seluruh minyak mentah dapat dikonversi menjadi BBM. Sedangkan dalam kenyataannya hanya sebagian dari minyak mentah yang bisa diproses menjadi BBM.

Kelompok yang setuju dihapuskannya subsidi BBM berpendapat bahwa subsidi BBM mengakibatkan distorsi dan hilangnya kesejahteraan (*welfare loss*) dalam perekonomian nasional. Di samping itu, beberapa hasil penelitian menunjukkan bahwa penerapan subsidi BBM selama ini justru lebih banyak salah sasaran. Mekanisme subsidi BBM yang diterapkan terhadap "produk" BBM justru lebih banyak dinikmati oleh kelompok menengah atas dan membuka peluang terjadinya praktik *black market*.

Langkah yang ditempuh pemerintah dengan mengurangi subsidi BBM secara bertahap sudah tepat arah sebab kebijakan ini sesungguhnya tidak *sustainable* karena selain memberatkan keuangan negara, juga kurang efektif untuk mencapai tujuan subsidi itu sendiri. Bila tujuan subsidi BBM memang dimaksudkan untuk membantu masyarakat miskin maka subsidi tersebut tidak harus dalam bentuk subsidi BBM. Namun, subsidi dalam bentuk apa pun harus dilakukan secara *selected*, *limited*, dan *targeted*. Dalam hal ini, *selected* berarti pemilihan kelompok yang akan disubsidi harus dilakukan dengan sangat selektif. Sedangkan *limited* berarti penetapan nilai subsidi harus dibatasi agar tidak terlalu "mengorbankan" kepentingan lain yang justru lebih esensial. *Targeted* artinya subsidi harus dilaksanakan tepat pada sasaran, agar jumlah subsidi yang terbatas tersebut betul-betul diterima oleh orang yang berhak, yaitu masyarakat miskin. Yang masih menjadi salah satu kendala utama untuk melaksanakan subsidi secara *targeted* yaitu lemahnya sistem administrasi kependudukan di Indonesia. Sistem kependudukan yang ada belum dapat menjamin akurasi data kependudukan dan validitas kartu penduduk. Hal ini mencerminkan masih banyaknya kendala dan hambatan dalam sistem

birokrasi yang menyebabkan rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia.

PENUTUP

Dalam *Blueprint* pengelolaan energi nasional 2005-2025 telah ditetapkan bahwa setelah tahun 2007 pemerintah akan menghapuskan subsidi pada semua jenis BBM, termasuk minyak tanah, solar, dan premium. Namun hingga kini pemerintah masih mempertahankan kebijakan subsidi sebagaimana tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 9 Tahun 2006 tentang perubahan atas Perpres No. 55 Tahun 2005 tentang harga jual eceran BBM dalam negeri. Kenyataan ini, selain mengisyaratkan belum konsistensinya implementasi kebijakan energi, juga mencerminkan betapa sulitnya mencabut subsidi BBM. Penghapusan subsidi BBM sangat berkaitan dengan kepentingan sosial, ekonomi dan politik.

Untuk melindungi kepentingan masyarakat berpenghasilan rendah dan miskin dari dampak meningkatnya harga minyak dunia, maka pemerintah menyediakan anggaran subsidi BBM yang relatif sangat besar. Kebijakan subsidi BBM ini ternyata tidak berdampak pada menurunnya tingkat kemiskinan maupun kesenjangan sosial dan ekonomi. Indikasi tersebut terlihat dari hubungan antara besaran subsidi BBM dengan perkembangan angka kemiskinan dan indeks gini di Indonesia selama ini. Di samping itu, subsidi BBM justru menciptakan insentif bagi pelaku ekonomi dan masyarakat untuk berperilaku konsumtif terhadap energi.

Dari sudut pandang ekonomi, seperti diperlihatkan dari beberapa hasil penelitian bahwa dampak negatif pemberian subsidi BBM ternyata lebih besar daripada dampak positifnya. Penerapan subsidi BBM di samping sangat membebani APBN, juga berkontribusi terhadap meningkatnya defisit anggaran, terjadinya distorsi pasar, dan hilangnya kesejahteraan (*welfare loss*) dalam perekonomian nasional. Secara keseluruhan, manfaat yang diterima masyarakat jauh lebih kecil dari biaya yang dikeluarkan untuk subsidi BBM.

Kepentingan politik sering kali mengintervensi proses pengambilan keputusan yang terkait dengan kepentingan publik sehingga sa-

saran kebijakan tidak tercapai secara optimal. Kebijakan subsidi BBM sangat berkaitan dengan kepentingan politik. Isu ini sering diangkat dan diperdebatkan pada ranah politik karena memiliki peran strategis untuk membangun popularitas. Sebaliknya, proses politik dapat pula digunakan untuk mendukung formulasi dan implementasi kebijakan yang betul-betul berbasis pada kepentingan masyarakat. Sesungguhnya tidak perlu ada kekhawatiran terhadap menurunnya efisiensi dan daya saing ekspor nasional sebagai akibat pengurangan/penghapusan subsidi BBM, jika pemerintah mampu memberikan kepastian hukum dan pelayanan publik yang baik. Proses politik dalam sistem demokrasi yang baik akan menghasilkan kebijakan publik yang unggul. *Output* nyata dari demokrasi dan kebijakan publik, yaitu terselenggaranya pelayanan publik yang berbasis pada prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*). Pelayanan publik yang berkualitas akan membentuk kehidupan masyarakat yang berdaya saing.

Langkah yang ditempuh pemerintah dengan mengurangi subsidi BBM secara bertahap sudah tepat arah, sebab kebijakan ini sesungguhnya tidak *sustainable* karena selain memberatkan keuangan negara, juga kurang efektif untuk mencapai tujuan subsidi itu sendiri. Bila tujuan subsidi BBM memang dimaksudkan untuk membantu masyarakat miskin maka subsidi tersebut tidak harus dalam bentuk BBM. Namun, subsidi dalam bentuk apa pun harus dilakukan secara *selected, limited, dan targeted*.

KEPUSTAKAAN

- Adji, Arti dan Eny Sulistyaningrum. 2009. "Inefisiensi Subsidi BBM: Hilangnya Kesejahteraan" dalam Kuncoro, *et al*, *Transformasi Pertamina: Dilema Antara Orientasi Bisnis & Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Galangpress.
- Bush, George W. 2006. "Advanced Energy Initiative." Presented in *National Economic Council*, February. Washington D.C: The White House.
- Choi, Hyun Jin. 2009. *Fueling Crisis of Cooperation? The Geopolitics of Energy Security in Northeast Asia*, Heldref Publications.

- Dwijowijoto, Riant Nugroho. 2009. *Public Policy*. Jakarta: Elex-Gramedia.
- Energy Information Administration (EIA). 2009. "World Crude Oil Prices", <http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/hist/wtotworldw.htm>, diakses Januari 2009.
- Gie, Kwik Kian. 2008. "Subsidi BBM Bukan Pengeluaran Uang, Unggahnya Dilarikan ke Mana?" <http://koraninternet.com/web/?pilih=lihat&id=3760>. Diakses tanggal 15 Agustus.
- Hakes, Jay. 2008. *A Declaration of Energy Independence: How Freedom from Foreign Oil Can Improve National Security, Our Economy, and the Environment*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Hani, Luthfi. 2010. "Darwin Zahedy: Kebijakan Energi Nasional Sudah Jelas." http://www.indonesiapower.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=1114:darwin-zahedy-kebijakan-energi-nasional-sudah-jelas. Diakses tanggal 14 Juni.
- Hoffman, Jane and Hoffman, Michael, Green. 2008. *Your Place in the New Energy Revolution*. July. New York: Palgrave Macmillan.
- International Energy Agency. 2007. *Energy Security and Climate Policy: Assessing Interactions*. France: OECD/IEA.
- Kementerian Keuangan. 2010. "Data Pokok APBN 2005-2010." <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/edef-subjenis-genlisting.asp?subjenis=202>. Diakses tanggal 17 Juli.
- Kementerian ESDM. 2010. "Pokok-Pokok Kebijakan Energi Nasional." <http://www.esdm.go.id/news-archives/56-artikel/3342-pokok-pokok-kebijakan-energi-nasional.html>. Diakses tanggal 1 Mei.
- Kuncoro, Mudrajad, Eduardus Tandelilin, Djamaludin Ancok, Denni Puspa Purbasari, Arti Adji Hardo Basuki, Hengki Purwoto, Eny Sulistyaningrum, Ardyanto Fitradhy, dan John E. Junarsin. 2009. *Transformasi Pertamina: Dilema antara Orientasi Bisnis & Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Galang Press.

- Luft, Gal and Korin, Anne. 2009. *Energy Security Challenges for the 21st Century*. Greenwood.
- Marquina, Antonio. 2008. *Energy Security: Visions from Asia and Europe*. Palgrave: Macmillan.
- Moran, Daniel and Russell, James. A. 2009. *Energy Security and Global Politics: The Militarization of Resource Management*. Routledge.
- Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC). *Monthly Oil Market Report: December 2008*. <http://www.opec.org>. Diakses tanggal 16 Januari 2009.
- Swasono, Sri Edi. 2009. "Masalah BBM Indonesia: Penerimaan Migas Tidak Defisit." <http://www.bappenas.go.id/node/48/2246/masalah-bbm-indonesiapenerimaan-migas-tidak-defisit-oleh-sri-edi-swasono/>. Diakses tanggal 13 Oktober.
- World Energy Council (WEC). 2007. "Energy And Climate Change." London: WEC.
- Yudhoyono, Susilo Bambang dan Boediono. 2009. *Membangun Indonesia yang Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan: Visi, Misi, dan Program Aksi*. Jakarta: Fox Indonesia.
- Yusgiantoro, Purnomo. 2000. *Ekonomi Energi: Teori dan Praktik*. Jakarta: LP3ES.

Memperkuat Otonomi Fiskal Daerah

Robert Endi Jaweng

Derajat otonomi fiskal suatu daerah jelas tidak hanya diukur dari keluasaan diskresi yang dimiliki Pemerintah Daerah untuk membelanjakan anggaran yang ada (model desentralisasi fiskal sisi pengeluaran), akan tetapi juga ikhwal tingkat kontribusi pendapatan asli daerah tersebut bagi pembentukan total anggaran yang ada (model desentralisasi fiskal sisi penerimaan). Namun demikian, imperasi normatif tersebut tak seutuhnya mewujudkan dalam realitas pengalaman Indonesia. Sepanjang sepuluh tahun pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi, desain kebijakan desentralisasi fiskal Indonesia lebih mengedepankan model pertama, dan menjadikan model kedua sebagai pelengkap yang lebih bermakna dari sisi kebanggaan diri daerah semata. Para pembuat kebijakan kerap berdalih bahwa pokok soal bukan utama dari mana sumber pembiayaan dan seberapa banyak uang yang ditransfer pusat, akan tetapi seberapa besar diskresi Pemerintah Daerah membelanjakan dana yang ada.

PENDAHULUAN

Dari sisi jenis dan sumber dana, kandungan isi desentralisasi fiskal di Indonesia berintikan: (1) komponen Dana Perimbangan (Daper) yang terdiri atas Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH), dan (2) komponen penerimaan yang berasal dari dan dipungut oleh daerah itu sendiri --dikenal sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD) – di mana Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) merupakan dua sumber terpenting di dalamnya. Di luar dua komponen inti Daper dan PAD tersebut, penerimaan daerah juga bersumber dari komponen Lain-lain Pendapatan yang tidak selalu sama jenis dan/atau jumlahnya di

semua daerah namun secara umum berwujud Pendapatan Hibah, Dana Darurat, DBH Pajak Provinsi dan Pemerintah Daerah (Pemda) lainnya, Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus, Bantuan Keuangan Provinsi/Pemda Lainnya, dan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah.

Perhatian atas komponen PAD, khususnya PDRD, menjadi kian penting dewasa ini, terutama karena makna esensinya dalam membentuk derajat keotonomian suatu daerah, namun pada sisi lain justru masih amat kecil tingkat kontribusinya dalam membentuk total penerimaan daerah maupun dalam perbandingannya dengan sumber penerimaan Daper. Lebih ironis lagi, masalah PDRD ini lebih kerap dilihat dalam sisi kebermasalahannya: ditengarai sebagai faktor negatif bagi terwujudnya iklim usaha di daerah dan sebagai faktor “disinsentif” bagi optimalisasi penggalian sumber-sumber Daper yang ditakutkan bisa mengganggu upaya koreksi *horizontal fiscal imbalance* guna mendorong keadilan dan pemerataan fiskal antar daerah dalam kerangka negara kesatuan.

Tulisan ini bertolak dari sisi penghampiran desentralisasi fiskal sebagai instrumen politik bagi pembentukan kemandirian fiskal dan keotonomian daerah secara umum. Secara teknokratik, dengan gampang bisa dibangun argumentasi untuk mengedepankan desentralisasi pengeluaran ketimbang sisi penerimaan, akan tetapi fakta penyelenggaraan pemerintahan menunjukkan betapa fiskal amat berarti secara politis ketika, misalnya, dipakai sebagai instrumen kendali politik pusat atas daerah. Dalam posisi demikian, penulis berupaya mengeksplorasi titik-titik soal dalam desain kebijakan yang ada, terutama kebijakan perpajakan sebagai unsur penentu kemandirian atau sebaliknya ketergantungan daerah terhadap pusat. Peta masalah tersebut kiranya bisa sekaligus menjadi penunjuk arah mencari titik balik perbaikan kebijakan ke depan.

PERKEMBANGAN PDRD

Memasuki era desentralisasi/otonomi daerah (otda) sedasawarsa lalu, kerangka legal yang mendasari pengaturan PDRD adalah UU No.34/2000 dan regulasi operasional PP No.65/2001 tentang Pajak Daerah dan PP No.66/2001 tentang Retribusi Daerah. Di-

bandingkan dengan aturan lama yang digantikannya, yaitu UU No.18/1997, semangat perubahan dalam produk awal reformasi ini adalah memberikan ruang luas bagi daerah untuk mengatur dan mengadministrasi pemungutan PDRD. Hal itu, misalnya, terlihat pada: (1) Perda PDRD yang dibuat daerah tak perlu lagi mendapat pengesahan Pemerintah Pusat, dan (2) melalui penetapan Perda, Pemda dibolehkan memungut PDRD di luar daftar yang tercantum dalam UU No. 34/2000¹.

Dalam hal pengawasan Perda, perubahan yang terkandung dalam UU No.34/2000 ini terbilang substansial. Jika sebelumnya, di masa sentralisasi Orde Baru (Orba) dalam kerangka UU No. 18/1997 maupun UU No.5/1974 tentang Pemerintahan Daerah, jenis pengawasan peraturan daerah (Perda) dilakukan sekaligus dalam dua model dasar, yaitu pengawasan preventif pada tahapan rancangan Perda dan pengawasan represif ketika suatu Perda sudah disahkan, yang biasanya berujung pada penangguhan pelaksanaan atau bahkan pembatalannya sebagai produk hukum sah². Sementara itu, UU No.34/2000 melakukan pergeseran pengawasan menjadi hanya satu model, yaitu pengawasan represif setelah Perda disahkan. Hal ini sejalan dengan model pengawasan yang dipakai dalam UU No.22/1999 tentang pemerintahan Daerah sebagai pengganti UU No.5/1974³.

¹ Semasa berlakunya UU No.18/1997 di penghujung kekuasaan Orde Baru, semua Perda PDRD harus mendapat pengesahan pemerintah pusat, sementara dari sisi jenis pajak yang dipungut ditetapkan bahwa jenis dan jumlah pajak yang dipungut bersifat limitatif (*closed-list system*), yaitu terbatas pada 3 jenis pajak untuk Provinsi dan 6 jenis pajak untuk Kabupaten/Kota.

² Uraian tentang model-model pengawasan Perda yang pernah dipakai sejak masa Orde Baru hingga kini diuraikan secara jelas dalam R.Siti Zuhro dan Eko Prasajo (Ed.), *Kisruh Peraturan Daerah: Mengurai Masalah dan Solusinya*, (Yogyakarta: Penerbit Ombak dan The Habibie Center, 2010).

³ Menarik untuk dicatat, model tunggal ini tetap dipertahankan oleh UU No.34/2000 hingga masa pergantiannya pada akhir 2009 lalu meski UU baru yang mengatur ketentuan pokok pemerintahan daerah (UU No.32/2004 sebagai pengganti UU No.22/1999) justru mengembalikan model ganda pengawasan Perda sebagaimana yang pernah dipakai sebelumnya pada masa sentralistik Orde Baru. Dalam UU No.32/2004 ini, pemberlakuan dua jenis sistem pengawasan dipisahkan berdasarkan jenis-jenis Perda, di mana sistem pengawasan preventif diberlakukan secara khusus untuk empat jenis Perda menyangkut Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Tata Ruang dan APBD/APBD-P, sementara sistem pengawasan represif diberlakukan secara umum untuk jenis-jenis Perda lainnya.

Perubahan model pengawasan menjadi pengawasan tunggal secara represif ini dinilai lebih demokratis di satu sisi lantaran daerah lebih mandiri dalam membuat regulasi tanpa selalu dihantui ketakutan pembatalannya oleh pusat di fase rancangan. Akan tetapi pada sisi lain, sedikit-banyak menimbulkan kekisruhan berupa lahirnya banyak Perda bermasalah yang antara lain disebabkan hilangnya sistem deteksi dini (pengawasan preventif) dari pemerintah pusat untuk bisa langsung “menghadang” kelahiran berbagai produk hukum yang cacat tersebut jauh-jauh hari sebelum terlanjur ditetapkan sebagai produk hukum yang berlaku sah.

Sementara pada aspek diskresi pemungutan tambahan jenis pajak, jika masa sebelumnya, UU No.18/1997 memberlakukan ketentuan limitatif, yaitu hanya boleh mengatur/memungut 3 jenis pajak untuk Provinsi dan 6 jenis pajak untuk Kabupaten, di bawah rejim UU No.34/2000 tidak saja diatur ketentuan penambahan jenis dan jumlah pajak, yaitu 4 jenis pajak bagi Provinsi dan 7 jenis pajak untuk Kabupaten/Kota (selain 28 jenis retribusi) tetapi juga ruang diskresi (non-limitatif) bagi Kabupaten/Kota untuk menggali pajak lainnya yang dinilai spesifik dan potensial, selain yang secara eksplisit terdapat dalam daftar rincian UU tersebut⁴ dan peluang untuk menetapkan jenis retribusi sesuai kewenangan otonomnya⁵. Selain itu, jika sebelumnya diberlakukan besaran tarif definitif, dalam UU No.34/2000 hanya diberlakukan batasan tarif maksimal secara longgar untuk kemudian ditetapkan tarif definitifnya oleh setiap Pemda lewat Perda yang mereka hasilkan.

Dalam konteks pembentukan otonomi fiskal Pemda, dampak kehadiran UU PDRD era awal otonomi ini menunjukkan data-data struktur penerimaan daerah yang menarik. Jika ditelisik data dalam

⁴ Pasal 2 ayat (4) UU No.34 Tahun 2000. Meski non-limitatif, dalam penentuan jenis pajak tersebut, Pemda Kab/Kota tetap harus memperhatikan dan memenuhi sejumlah kriteria yang juga ditetapkan dalam UU tersebut, seperti: bersifat pajak dan bukan retribusi; objek pajak terletak atau terdapat di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan dan mempunyai mobilitas yang cukup rendah serta hanya melayani masyarakat di wilayah Daerah Kab/Kota yang bersangkutan; objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum; objek pajak bukan merupakan objek pajak Provinsi dan/atau objek pajak Pusat; potensinya memadai; tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif; memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat; dan menjaga kelestarian lingkungan.

⁵ Pasal 18 UU No.34 Tahun 2000.

APBD TA 2010⁶ (sebagai tahun terakhir menakar dampak kehadiran UU 34/2000 tersebut), ragam kisah menarik sebagaimana terlihat dalam Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1. Komposisi Pendapatan Daerah dalam APBD 2010

Sumber Pendapatan	Jumlah Anggaran (Dalam Miliar Rupiah)		
	Total Prop & Kab/Kota	33 Propinsi	489 Kab/ Kota
Pendapatan Asli Daerah:	71,799:	47,331:	24,468:
• Pajak Daerah	47,674	39,575	8,099
• Retribusi Daerah	8,010	1,429	6,580
• Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	3,636	1,748	1,887
• Lain-lain PAD yang Sah	12,479	4,577	7,901
Dana Perimbangan:	291,277:	45,024:	246,253:
• Dana Alokasi Umum/DAU	192,408	19,299	173,110
• Dana Alokasi Khusus/DAK	21,261	774	20
• Dana Bagi Hasil/DBH Pajak & Non-Pajak	77,606	24,950	52,656
Lain-lain Pendapatan yang Sah:	38,817:	9,964:	28,853:
• Pendapatan Hibah	4,247	469	3,778
• Dana Darurat	371	0	371
• DBH Pajak Propinsi & Pemda Lainnya	11, 947	103	11,844
• Dana Penyesuaian & Otsus	15,437	8,413	7,023
• Bantuan Keuangan Propinsi/Pemda Lainnya	4,942	110	4,831
• Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	1,870	866	1,003
Total Pendapatan	401,893	102,318	299,575

• *Keterangan:* untuk beberapa angka dalam tabel ini dilakukan pembulatan sehingga angka penjumlahan sub bagian maupun total tidak selalu menunjukkan hasil yang persis.

⁶ Pilihan atas kondisi data APBD Tahun Anggaran/TA 2010 ini diambil berdasar pertimbangan “statusnya” sebagai tahun puncak dalam menakar dampak keberlakuan UU No.34/2000. Dari gambaran data perkembangan yang ada menunjukkan, kondisi 2010 ini tak berubah jauh dibandingkan tahun-tahun sebelumnya: tak ada lompatan drastis dalam hal prosentase kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah maupun perbandingan PAD dengan Daper yang berimplikasi pada tingginya ketergantungan fiskal daerah (terutama Kabupaten/Kota) terhadap pusat. Fakta yang terlihat selama TA 2007, 2008 dan 2009, misalnya, memperlihatkan: *pertama*, tren pendapatan APBD agregat secara nominal menunjukkan kenaikan pada setiap komponen. Dari sisi komposisi pendapatan, secara nominal Daper tetap mendominasi, tetapi secara prosentase menunjukkan adanya penurunan setiap tahun. *Kedua*, pada pendapatan APBD agregat level Provinsi terlihat tren pendapatan yang semakin naik pada setiap komponen, dengan komposisi yang relatif berimbang antara PAD dan Daper. *Ketiga*, sebaliknya, pada pendapatan APBD agregat level Kab/Kota terlihat tren pendapatan yang semakin naik pada setiap komponen, namun komposisi didominasi oleh Daper pada kisaran angka prosentase 80%-85%, dengan PAD dan lain-lain Pendapatan mengisi sisa selebihnya.

Dari tabel 1 di atas dapat disitir lebih lanjut bahwa bahwa total pendapatan pada APBD agregat 2010 secara nasional adalah sebesar Rp 401,9 triliun, di mana Rp 102, 3 triliun (25,5%) merupakan pendapatan Provinsi dan Rp 299,6 triliun (74,5%) adalah gabungan pendapatan Kabupaten dan Kota. Dilihat dari sisi komposisi sumber/ asal dana, terlihat jelas bahwa pendapatan daerah (Provinsi dan Kab/ Kota) secara nasional didominasi oleh Daper yang berasal dari pusat, yaitu sebesar Rp 291,3 triliun (72%), dengan rincian sebesar Rp 192,4 triliun dalam rupa DAU, Rp 21,2 triliun berwujud DAK dan Rp 77,6 triliun berwujud DBH Pajak/Bukan Pajak. Sementara yang berasal dari sumber daerah itu sendiri berupa PAD hanya sebesar Rp 71,8 triliun (18%) dan dari Pendapatan lain-lain sebesar Rp 38,8 triliun (10%).

Jika dipilahkan antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota, dari total penerimaan dalam APBD Provinsi sebesar Rp 102,3 triliun, tercatat kontribusi PAD mencapai Rp 47,3 triliun (46%) dan Dana Perimbangan sebesar Rp 45 triliun (44%), selebihnya ber sumber dari lain-lain Pendapatan sebesar Rp 9,96 triliun (10%). Artinya, dari sisi komposisi pendapatan, peran PAD dan Daper di level provinsi relatif berimbang, yang menempatkan provinsi berada di posisi setengah-tergantung saja kepada pemerintah pusat⁷. Kondisi sebaliknya terjadi pada Kab/Kota: dari total penerimaan dalam APBD agregat sebesar Rp 299,6 triliun, kontribusi dominan bersumber dari Daper sebesar Rp 246,3 triliun (82%), sementara kontribusi PAD amat kecil, hanya mencapai Rp 24,5 triliun (8%), bahkan lebih kecil jika dibandingkan dengan penerimaan yang bersumber dari lain-lain Pendapatan sebesar Rp 28,9 triliun (10%).

Terlepas dari peran PAD bagi kapasitas fiskal dan kemandirian fiskal yang beragam di atas, pada aras lain, yaitu dampak atas investasi

⁷ Jika ditilik dari kontribusi PAD terhadap total APBD maupun perbandingan komposisi PAD dengan Daper dalam struktur APBD, tingkat kemandirian fiskal secara lebih signifikan terjadi di Provinsi DKI Jakarta. Provinsi ibu kota negara tersebut bahkan saat ini tidak lagi memperoleh jatah DAU (sebagai sumber penting dalam Daper), dan lebih mengandalkan separuh kontribusi bagi APBD-nya dari hasil PAD. Dari total pendapatan Rp 18,7 triliun dalam APBD Tahun Anggaran (TA) 2008 provinsi ini, terdapat sekitar 55% (Rp 10,3 triliun) yang berasal dari PAD. Kisaran prosentase serupa juga terjadi pada TA 2009, yaitu sebesar 54% (Rp 11,1 triliun) dari total pendapatan Rp 20,6 triliun, dan pada TA 2010 sebesar 53% (Rp 11,8 triliun) dari total Rp 22,1 triliun.

daerah, terlihat bahwa kreativitas berlebihan sebagian Pemda dalam menarik pungutan PDRD dan lemahnya sistem pengawasan pusat⁸ dinilai membawa implikasi distortif bagi kegiatan usaha setempat. Lembaga riset KPPOD, misalnya, menemukan bahwa dari 1.379 Perda PDRD di 228 daerah yang diteliti terdapat 31% yang dinilai bermasalah dan berpotensi mendistorsi aktivitas perekonomian, terutama untuk level UKM. Dalam bilangan lebih besar, Kementerian Keuangan mencatat: dari 13.622 Perda PDRD yang diterima (2001-2010), sebanyak 13.252 Perda telah dievaluasi, dengan temuan sejumlah 4.885 (37%) Perda PDRD mesti dibatalkan karena pengaturan pungutan yang bermasalah⁹.

Dampak distortif atas perekonomian ini, ditambah masih dirasa tetap kurang signifikannya penerimaan daerah dari PDRD, terutama di banyak Kab/Kota, menjadi sebagian alasan pencabutan UU No.34/2000, diganti oleh UU No.28/2009. Semangat di belakang perubahan ini amat ambisius: menjawab sekaligus kritikan pebisnis atas UU No.34/2000 yang dinilai sebagai biang lahirnya aneka pungutan bermasalah sehingga mendistorsi iklim usaha di daerah maupun ketidakpuasan Pemda yang menilai UU lama masih saja belum mampu meningkatkan *taxing power* mereka. Dalam bahasa pemerintah, UU baru tersebut bertujuan mencari jalan keluar dari problem serius seperti PAD yang masih rendah, basis pajak yang terbatas (jenis pungutan daerah yang potensinya kecil), pemberian diskresi kewenangan yang besar kepada daerah untuk leluasa memungut PDRD (*open-list system*) yang belum diikuti pengawasan efektif dan sanksi terhadap Pemda yang melanggar¹⁰.

⁸ Selain disebabkan rendahnya kapasitas kerja perangkat pusat dan mismanajemen penanganan Perda PDRD, lemahnya pengawasan ini juga terkait perubahan pokok tadi di mana Perda PDRD tidak lagi membutuhkan pengesahan Pusat. Model pengawasan yang bisa dilakukan hanyalah pengawasan represif (atas Perda), bukan kombinasi dengan sistem preventif tat kala masih berstatus Ranperda sehingga memudahkan deteksi dini atas tendensi masalah yang potensial.

⁹ Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan-Kementerian Keuangan, *Pelengkap Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan 2010: Sinergi Pusat dan Daerah dalam Perspektif Desentralisasi Fiskal* (Jakarta: Kementerian Keuangan, 2010), hal. 210.

¹⁰ Mardiasmo "Penyempurnaan Kebijakan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah" (Materi Presentasi Dirjen Perimbangan Keuangan-Kementerian Keuangan pada fourm Members Gathering APINDO, Jakarta, 25 Februari 2010).

Alhasil, tawaran perubahan dalam UU No.28/2009 diarahkan pada sejumlah isu: perbaikan sistem pemungutan PDRD, penguatan perpajakan daerah, peningkatan efektifitas pengawasan atas Perda dan pelaksanaan pungutan daerah, serta penyempurnaan pengelolaan PDRD (lihat Tabel 2).

Tabel 2. Empat Esensi Perubahan dalam UU No.28/2009

No.	Pokok Perubahan	Sasaran
I.	Sistem Pemungutan	Mengubah sistem pemungutan pajak dan retribusi daerah dari sebelumnya <i>Open List</i> (Provinsi boleh menambah jenis retribusi sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan dalam UU dan Kab/Kota boleh menambah jenis PDRD sepanjang memenuhi kriteria yang ditetapkan UU) menjadi <i>Closed List</i> (Daerah tak boleh memungut PDRD selain yang ditetapkan dalam UU).
II.	<i>Local Taxing Power</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memperluas objek pajak daerah dan retribusi daerah 2. Menambah jenis pajak daerah dan retribusi daerah 3. Menaikkan tarif maksimum beberapa jenis pajak daerah 4. Memberikan diskresi penetapan tarif pajak kepada daerah
III.	Sistem Pengawasan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengubah sistem pengawasan 2. Mengenakan sanksi bagi yang melanggar ketentuan PDRD
IV.	Sistem Pengelolaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagi Hasil Pajak Provinsi 2. <i>Earmarking</i> 3. Insentif Pemungutan

Dalam rangka mendukung penguatan *local taxing power*, pokok dan arah perubahan seperti terlihat pada Tabel 2 di atas dapat diperinci lagi dalam beberapa jenis perubahan berikut:

1. Perubahan berupa penambahan jenis pajak/retribusi baru dan pengalihan jenis pajak pusat: Pajak Rokok bagi provinsi dan Pajak

Sarang Burung Walet, PBB Perdesaan dan Perkotaan, dan BPHTB bagi Kabupaten/Kota, maupun perubahan retribusi menyangkut Tera/Tera Ulang, Menara Telkom, Pelayanan Pendidikan, dan Ijin Usaha Perikanan.

Penambahan Jenis Pajak Provinsi

UU No.34/2000	UU No.28/2009
1. Pajak Kendaraan Bermotor	1. Pajak Kendaraan Bermotor
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
4. Pajak Air Bawah Tanah dan Air Permukaan	4. Pajak Air Permukaan
	5. Pajak Rokok

Penambahan Jenis Pajak Kab/Kota

UU No.34/2000	UU No.28/2009
1. Pajak Hotel;	1. Pajak Hotel
2. Pajak Restoran;	2. Pajak Restoran
3. Pajak Hiburan;	3. Pajak Hiburan
4. Pajak Reklame;	4. Pajak Reklame
5. Pajak Penerangan Jalan;	5. Pajak Penerangan Jalan
6. Pajak Pengambilan Bahan Galian Golongan C;	6. Pajak Parkir
7. Pajak Parkir.	7. Pajak Mineral Bukan Logam & Batuan
	8. Pajak Air Tanah
	9. Pajak Sarang Burung Walet
	10. PBB Perdesaan & Perkotaan
	11. Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan.

Penambahan Jenis Retribusi

Retribusi Jasa Umum	Retribusi Jasa Usaha	Retribusi Perizinan Tertentu
<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan Kesehatan 2. Persampahan/Kebersihan 3. KTP dan Akte Capil 4. Pemakaman/Pengabuan Mayat 5. Parkir di Tepi Jalan Umum 6. Pelayanan Pasar 7. Pengujian Kendaraan Bermotor 8. Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran 9. Penggantian Biaya Cetak Peta 10. Pelayanan Tera/Tera Ulang 11. Penyedotan Kakus 12. Pengolahan Limbah Cair 13. Pelayanan Pendidikan 14. Pengendalian Menara Telekomunikasi 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pemakaian Kekayaan Daerah ■ Pasar Grosir/ Pertokoan ■ Tempat Pelelangan ■ Terminal ■ Tempat Khusus Parkir ■ Tempat Penginapan/ Pesanggrahan/Villa ■ Rumah Potong Hewan ■ Pelayanan Pelabuhan ■ Tempat Rekreasi dan Olahraga ■ Penyeberangan di Air ■ Penjualan Produksi Usaha Daerah 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Izin Mendirikan Bangunan ■ Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol ■ Izin Gangguan ■ Izin Trayek ■ Izin Usaha Perikanan

Keterangan: dari nomor 10 sampai dengan 14 dan izin usaha perikanan merupakan penambahan jenis retribusi dalam UU No. 28 Tahun 2010.

2. Perubahan berupa perluasan basis pajak/retribusi yang sudah ada, seperti memasukkan kendaraan pemerintah sebagai obyek PKB dan BBNKB, seluruh persewaan di hotel sebagai obyek Pajak Hotel, usaha catering/jasa boga sebagai obyek Pajak Restoran, pengawasan lingkungan dan keselamatan kerja sebagai obyek Retribusi Ijin Gangguan.

Perluasan Obyek Pajak Provinsi

Pajak Daerah	UU No.28/2009
1. Pajak Kendaraan Bermotor	Termasuk kendaraan pemerintah (Pusat & Daerah)
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	Termasuk kendaraan pemerintah (Pusat & Daerah)

Perluasan Obyek Retribusi

Retribusi Daerah	Perluasan Obyek dalam UU 28/2009
1. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	Termasuk kendaraan di air
2. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran	Termasuk pemeriksaan alat-alat penanggulangan kebakaran dan keselamatan jiwa
3. Retribusi Ijin Gangguan	Termasuk berbagai retribusi yang terkait dengan lingkungan

3. Perubahan lewat pemberian diskresi penetapan tarif pajak (maksimum), pengenalan pola pajak progresif dan kenaikan batas tarif maksimum seperti pada Pajak Hiburan dan Pajak Parkir untuk Kab/Kota serta BBNKB dan PBB-KB untuk Provinsi.

Tarif Maksimum Pajak Provinsi

No.	Pajak Propinsi	Tarif Maksimum
1	Pajak Kendaraan Bermotor (KB)	10%
	<input type="checkbox"/> KB Pribadi (Pertama)	1% - 2%
	<input type="checkbox"/> KB Pribadi (Kedua, dst)	2% - 10%
	<input type="checkbox"/> KB Umum	0,5% - 1%
	<input type="checkbox"/> KB Pemerintah	0,5% - 1%
	<input type="checkbox"/> Alat Berat	0,1% - 0,2%
2	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	20%
	<input type="checkbox"/> Penyerahan Pertama	20%
	<input type="checkbox"/> Penyerahan Kedua, dst	1%
	<input type="checkbox"/> Alat Berat (Penyerahan I)	0,75%
	<input type="checkbox"/> Alat Berat (Penyerahan II, dst)	0,075%
3	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	10%**
4	Pajak Air Permukaan	10%
5	Pajak Rokok	10%

Catatan: ** Tarif PBB-KB yang ditetapkan dalam Perda dapat diubah dgn Perpres (s/d 31-12-2012).

Tarif Maksimum Pajak Kabupaten/Kota

Pajak Kabupaten/Kota	Tarif Maksimum
1. Pajak Hotel	10%
2. Pajak Restoran	10%
3. Pajak Hiburan	75%
4. Pajak Reklame	25%
5. Pajak Penerangan Jalan	10%
6. Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan	25%
7. Pajak Parkir	30%
8. Pajak Air Tanah	20%
9. Pajak Sarang Burung Walet	10%
10. BPHTB	5%
11. PBB Perdesaan & Perkotaan	0,3%

4. Perubahan pola pengelolaan hasil pungutan berupa pemberian bagi hasil pajak Provinsi untuk peningkatan kapasitas fiskal Kab/ Kota yang menerima sekitar 30%-70% dari bagi hasil lima jenis pajak yang ada dan adanya kewajiban pemakaian *earmarking system* untuk beberapa hasil penerimaan pajak tertentu.

Bagi Hasil Pajak Provinsi

Jenis Pajak	Bagi Hasil	
	Provinsi	Kabupaten/Kota
1. PKB	70%	30%
2. BBN-KB	70%	30%
3. PBB-KB	30%	70%
4. Pajak Air Permukaan	50%	50%
	20%*	80%*
5. Pajak Rokok	30%	70%

*) Untuk air permukaan yang berada hanya pada 1 Kabupaten/Kota.

Pemakaian *Earmarking System*

Jenis Pajak	Penerimaan	
	Porsi	Peruntukan
1. PKB	Minimal 10%	Pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum.
2. Pajak Rokok	Minimal 50%	Pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum.
3. Pajak Penerangan Jalan	Sebagian	Penyediaan penerangan jalan.

5. Sementara ihwal perubahan sistem pengawasan, UU baru ini tampak jauh lebih ketat mengatur mekanisme penetapan Perda dan penerapan sanksi. Untuk aspek penetapan Perda, misalnya, ditegaskan ketentuan bahwa: (1) Raperda PDRD dievaluasi Pusat yang digunakan daerah untuk menyempurnakan Ranperda sebelum ditetapkan menjadi Perda, dan (2) Perda yang telah ditetapkan wajib disampaikan kepada Menkeu dan Mendagri. Di sini, seperti yang pernah dipakai pada masa Orde Baru namun dihilangkan pada awal reformasi, sistem pengawasan mengadopsi pola kombinasi sistem preventif atas Raperda dan represif atas Perda. Sedang untuk aspek sanksi, penerapannya nanti berupa sanksi administratif (penundaan DAU atau DBH PPh) atas pelanggaran prosedur Perda dan sanksi substantif (pemotongan DAU atau DBH PPh) terhadap Pemda yang nekat memungut PDRD atas dasar Perda yang sudah dibatalkan pusat.

Pengaturan Sanksi (Dijabarkan dalam Permenku No.11/PMK.07/2010)

No.	Jenis Pelanggaran	Bentuk dan Besaran Sanksi	Pelaksanaan Sanksi ^{*)}	Pencabutan Sanksi ^{*)}
1.	Pelanggaran Prosedur (Administratif):			
	a. Menetapkan Perda PDRD tanpa melalui proses evaluasi	Penundaan 10% DAU atau 10% DBH PPh bagi daerah yang tidak memperoleh DAU untuk setiap penyaluran.	o Penyaluran DAU bulan berikutnya setelah tanggal penetapan sanksi.	
	b. Menetapkan Perda PDRD tidak sejalan dengan hasil evaluasi.		o Penyaluran DBH Pajak PPh triwulan berikutnya setelah tanggal penetapan sanksi.	Perda telah diterima dan selesai dievaluasi.
	c. Tidak menyampaikan Perda yang telah ditetapkan			
2.	Pelanggaran Substantif: (Tetap melaksanakan pemungutan atas dasar Perda yang telah dibatalkan)	Pemotongan DAU /DBH PPh sebesar: • perkiraan jumlah PDRD yang dipungut berdasarkan Perda yang telah dibatalkan; atau • 5% dari DAU atau DBH PPh (terbesar) dalam hal perkiraan jumlah PDRD yang dipungut tidak ada.	o Penyaluran DAU bulan berikutnya setelah tanggal penetapan sanksi. o Penyaluran DBH Pajak Penghasilan triwulan berikutnya setelah tanggal penetapan sanksi.	Surat/keputusan penghentian pelaksanaan pemungutan PDRD dari KDH ybs. telah diterima Dirjen P.K

Berbagai jenis perubahan di atas tentu pada gilirannya nanti kembali dilihat dampak riilnya bagi pembangunan potensi fiskal dan penciptaan iklim usaha kondusif. Apakah perubahan itu berjalan sinergis-positif bagi potensi fiskal dan kondusifitas lingkungan investasi, atau kembali berulang *trade-off* di antara keduanya sebagaimana yang pernah terjadi pada masa sebelumnya? Sejauh ini, dari perkiraan sisi dampak fiskalnya, pemerintah optimis¹¹ terjadi perubahan struktur penerimaan daerah berupa peningkatan ratio PAD atas APBD di level provinsi, sementara derajat kemandirian serupa tampaknya masih jauh panggang dari api pada kasus Kabupaten/ Kota yang justru menjadi *locus* titik berat otonomi kita. Pada sisi dampak iklim investasi, harapan perbaikan mulai muncul seiring adanya peluang menjadikan pajak sebagai instrumen insentif bagi Pemda guna berkompetisi menarik minat investor dan pemakaian *closed-list system* yang memungkinkan pelaku usaha bisa lebih yakin mengestimasi sejak awal tanggungan PDRD dalam ongkos produksi mereka.

¹¹ Optimisme ini terlihat jelas dalam isi pidato Menteri Keuangan tentang "Pendapat Akhir Pemerintah terhadap RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Rapat Paripurna DPR, 18 Agustus 2009.

OTONOMI FISKAL

Sejatinya, dalam arah baru politik kebijakan fiskal daerah, desentralisasi/otonomi tidaklah semata sebagai konteks lingkungan bagi keberadaan PDRD, namun justru jauh lebih fundamental mesti menjadi nilai intrinsik yang bersifat substansi kebijakan pungutan daerah tersebut. Maka, meskipun di masa sentralistik Orde Baru kita juga memiliki PDRD, tetapi hakikatnya jelas berbeda dari PDRD di era reformasi desentralistik. Hakikat pembedanya, tiada lain, adalah otonomi fiskal itu sendiri, yang membawa sejumlah tuntutan tertentu, baik pada sisi kebijakan dan administrasi pemungutannya (*tax policy and administration*) maupun saat penggunaan hasil pungutannya kelak berupa alokasi belanja dalam struktur APBD¹².

Jika mengikuti alur pikir (rasionalitas) teknokratik yang menilai tinggi aspek efisiensi ekonomi, fokus perhatian memang akhirnya adalah pada soal bagaimana agar Pemda bisa dengan baik mengerjakan fungsinya pada sisi belanja/pengeluaran¹³. Sisi pengeluaran ini, terutama adalah menyangkut peran klasik sektor publik dalam ekonomi, yang dalam rumusan Musgrave's Trilogy, hal itu berarti fungsi alokasi, redistribusi, stabilisasi¹⁴. Dengan tekanan pada sisi peran semacam ini, setiap Pemda dituntut bisa mengelola sumber daya (finansial) yang ada, terutama pada jenis fungsi alokasi dalam wujud berbagai program pembangunan dan pelayanan publik. Konsekuensi lanjutnya, definisi baku desentralisasi fiskal sebagai perimbangan keuangan pusat-daerah lewat penyerahan sumber-sumber

¹² Dalam konteks inilah sulit diterima argumentasi bahwa isu terpenting bukanlah dari mana sumber pembiayaan dan seberapa banyak dana yang ditransfer pusat tetapi seberapa besar diskresi Pemda mengalokasikan dana yang diterimanya. Kita tidak sedang membuat pilihan antara desentralisasi pengeluaran atau desentralisasi penerimaan karena keduanya sama penting dan pada tingkat tertentu menjadi dua hal prinsipil yang tidak bisa saling "mengkompensasi".

¹³ Kalau pada fungsi belanja/pengeluaran ini Pemda sering diharapkan berhasil/baik, sebaliknya pada sisi fungsi penerimaan justru diramalkan buruk. Agar bisa sama-sama baik, yaitu menjamin tata kelola pemerintahan secara baik, maka desentralisasi penerimaan harus makin rendah, sebagaimana disimpulkan Mello dan Barenstein berdasar studi mereka di 69 negara dalam kurun waktu 1980-1998. Lihat De Mello and M Barenstein, *Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis*, IMF Working Paper, WP/01/71, 2001.

¹⁴ Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, (New York: McGraw Hill, 1959).

penerimaan maupun pengelolaan belanja kepada pihak Pemda, merosot sekedar (prioritas) pada sisi yang terakhir saja.

Pada hal minimnya desentralisasi sisi penerimaan, sebagaimana terefleksi dari lemahnya diskresi kewenangan pemajakan tadi, memiliki implikasi serius baik secara ekonomi maupun politik. Secara ekonomi, keterbatasan otonomi fiskal sisi penerimaan ini justru dapat berimplikasi pada terbatasnya pula otonomi sisi pengeluaran daerah. Pemda seolah hanya berposisi sebagai lembaga belanja (*spending units*) dari pemerintah pusat saja, yang pada gilirannya akan membatasi ruang gerak mereka untuk melakukan kebijakan *countercyclical* (mengimbangi perkembangan tidak wajar dalam siklus ekonomi) di tingkat daerah¹⁵. Ruang manuver pajak/retribusi yang terlalu kecil juga tentu saja sulit diharapkan menjadi instrumen insentif investasi (*reward system*) bagi Pemda yang berpikiran maju guna memanfaatkan sumber daya kewenangan yang dimilikinya sebagai modal untuk mengintrodusir berbagai kebijakan inovatif di bidang perekonomian.

Sementara secara politik, aneka praktik pengendalian politik lokal lewat instrumen fiskal merupakan implikasi lain yang jamak pula terjadi. Kerap kali terjadi, atas nama tertib administrasi pemerintahan, Jakarta menempuh cara penundaan dan/atau pemotongan fiskal untuk sebab-sebab yang tampaknya bersifat administratif. Tetapi tak jarang pula, setidaknya dalam persepsi daerah, pusat melakukan tebang pilih dalam pemberian *punishment* tersebut, kental nuansa pertimbangan (afiliasi) polititk dan kalkulasi politik strategis. Kenyataan praktis semacam ini berimplikasi lebih lanjut secara substansial bagi semakin tidak percaya diri (ketergantungan) daerah terhadap pusat sehingga mereka pun lebih banyak beredar di Jakarta untuk berkonsultasi dengan pusat ketimbang tinggal dan mengurus daerahnya sendiri.

Dalam konteks spesifik pajak dan retribusi daerah, ikhtiar penguatan otonomi fiskal pada sisi penerimaan ini tampaknya banyak terkait dengan beberapa faktor, baik pada tataran kebijakan dan administrasi pemungutan pajak/retribusi tersebut maupun saat penggunaan hasil pungutannya. *Pertama*, pada sisi pemungutan, otonomi

¹⁵ Robert A.Simanjuntak, *Desentralisasi Fiskal dan Manajemen Makro Ekonomi: Urgensi Suatu Grand Design di Indonesia*, Majalah Prisma, Vol.29 No.3, 2010, hlm.35-57.

fiskal menuntut adanya diskresi bagi Pemda untuk membuat keputusan dalam hal penentuan basis pajak dan penetapan tarif. Kalau pemerintah, dalam UU No.28/2009, memberlakukan *closed-list system*, di mana Pemda tidak boleh memungut jenis pajak selain yang tercantum dalam daftar pajak daerah, keputusan itu bisa dipahami mengingat maraknya jenis pungutan PDRD selama ini yang ikut mendongkrak tingginya *cost of doing business*¹⁶. Tetapi, ketatnya pembatasan serupa bagi basis dan tarif pajak sulit diterima lantaran menafikan dinamika ekonomi dan perkembangan kebutuhan layanan warga yang mendorong Pemda mencari potensi pungutan baru, tanpa harus kontraproduktif bagi iklim bisnis sejauh pemerintah juga bisa mengimbangnya pada sisi kapasitas pengawasan yang efektif.

Sebagai orang yang menekuni isu-isu perpajakan lokal ini, pada batas tertentu saya bisa memahami ketakutan pemerintah pusat akan kembali tak terbendungnya kelahiran berbagai Perda PDRD yang berpotensi mendistorsi iklim usaha. Namun, hasil interaksi dan pengamatan di lapangan selama ini memunculkan pertanyaan serius: apakah kehadiran regulasi yang distortif secara ekonomi tersebut memang terutama lantaran sistem daftar terbuka dalam hal jenis/jumlah pajak, ataukah ada sebab-sebab fundamental dan institusional lain? Hemat saya, inti masalahnya rumit, bersumber pada masih kaburnya implikasi desentralisasi atas kultur berpikir baru Pemda dalam mengelola pembangunan, kapasitas legislasi yang buruk (teknis *legal drafting* dan substansi *assessing legislation*), mismanajemen penanganan (pengawasan) Perda di pusat, desain desentralisasi fiskal yang *central government heavy* sehingga otonomi fiskal Pemda tak kunjung tegak yang lalu berimplikasi pada rasa inferior secara politik yang justru mendorong daerah “membuktikan” diri dan berlomba meningkatkan pendapatan asli mereka¹⁷.

¹⁶ Meski harus tetap dicatat bahwa pemberlakuan *open-list system* dalam UU No.34/2000 selama ini bukanlah menjadi penyebab tunggal dari munculnya Perda bermasalah yang mengatur aneka beban pungutan PDRD. Terdapat berbagai alasan lain, yang bahkan boleh jadi sebagai penyebab utama, seperti lemahnya kapasitas pengawasan Pusat, arsitektur desentralisasi fiskal yang menguntungkan pusat dan menyisakan pajak kurus bagi daerah, dst.

¹⁷ Robert Endi Jaweng, *Otonomi dan Distorsi Perda Investasi*, Kompas, 20 Juli 2010, hal. 7.

Lebih dari itu, dengan pemberian diskresi penentuan basis dan tarif pajak ini diharapkan bisa dipakai sebagai instrumen insentif oleh Pemda untuk menjadikan pajak sebagai alat promosi bagi daya tarik investasi. Sebagaimana fungsi *regulerend* dari pajak, diskresi Pemda itu menjadi ajang bersaing suatu daerah dengan daerah lain dalam rupa tarif pajak kompetitif dan pengaturan berbagai kebijakan unggul lainnya. Otonomi pilihan kebijakan semacam ini merupakan dasar penting bagi proses belajar daerah untuk menentukan sendiri keputusannya dan menanggung konsekuensi dari pilihan-pilihan yang ada. Hal ini memang memakan waktu/ongkos tertentu, tetapi pengalaman di sejumlah daerah membuktikan bahwa virus-virus inovasi tidaklah mustahil berulang terjadi dan menyebar ke daerah lainnya.

Hemat saya, dalam kerangka penguatan otonomi fiskal, pendekatan yang dipakai sebaiknya bukan pembatasan semacam itu tapi edukasi dan pengetatan pengawasan pusat agar Pemda hanya akan memungut pajak atau retribusi jika memenuhi syarat-syarat obyektif seperti kecukupan dan elastis, keadilan/pemerataan, kelayakan administrasi, kesepakatan politis, non-distorsi terhadap perekonomian¹⁸. Pemda mesti diarahkan agar bisa membuat kebijakan dan administrasi pemungutan pajak yang ideal, yang dari segi ekonomi memang layak dipungut, relatif stabil, mencerminkan *tax base* yang dihasilkan dari perpaduan antara prinsip keuntungan (*benefit*) dan kemampuan wajib pajak (*ability to pay*), serta menjamin memadainya hasil, daya guna ekonomi, kecocokan sebagai sumber penerimaan daerah, dan sebagainya.

Kedua, pada sisi alokasi hasil pungutan, karakter pajak daerah memiliki perbedaan dasar dibanding pajak nasional dalam hal tujuan peruntukannya. Jika merujuk dua fungsi pokok pajak, *budgeter* dan *regulerend*, karakter pajak daerah sejatinya lebih berperan sebagai pengarah kebijakan Pemda agar lebih berorientasi pada pelayanan publik. Relatif berbeda dari pajak-pajak nasional yang memang lebih berorientasi fiskal dan menjadi sumber inti pemasukan negara (fungsi *budgeter*), pajak daerah mesti dikaitkan dengan kontraprestasinya bagi

¹⁸ Kenneth Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: UI-Press, 1983).

masyarakat dalam bentuk imbal belanja pelayanan¹⁹. Di era otonomi, paradigma pajak daerah semestinya bergeser kepada kontraprestasi nyata dan langsung²⁰, tanpa menafikan fungsi lainnya bagi dukungan pembiayaan penyelenggaraan urusan dalam kewenangan daerah.

Melihat UU No.28/2009, fungsi pelayanan dari pajak daerah masih terbatas, meski sudah lebih jelas dibandingkan kerangka regulasi sebelumnya. Pemda semestinya memiliki diskresi untuk menerapkan konsep *the benefit tax link* dan *earmarking system*, yaitu memprioritaskan alokasi hasil pajak guna membiayai secara langsung pembangunan/pelayanan obyek yang menjadi sumber pajak. Pada gilirannya, hal ini berdampak ganda: (1) mendorong ketaatan pembayar pajak karena mengetahui dan merasakan dampak kasat mata pajak yang mereka keluarkan, dan (2) meningkatkan akuntabilitas pelayanan dan membuat Pemda lebih berhati-hati menerapkan pungutan pajak karena terlebih dulu mengkalkulasi kapasitas pelayanan mereka guna “membayar” pajak yang diterima.

Ketiga, otonomi fiskal daerah juga terkait erat dengan dasar hukum (Perda) yang mengatur keberadaan PDRD. Dengan sistem pengawasan berlapis (preventif dan represif) atas Perda PDRD memang dijamin efektifitas yang lebih tinggi dibandingkan dengan masa sebelumnya. Namun, tanpa kerangka panduan yang jelas dan konsisten (termasuk antar peraturan perundang-undangan di pusat sendiri), manajemen penanganan sejak evaluasi hingga pengawasan/pembatalan, dan aneka masalah lainnya, maka sistem itu hanya akan mematikan kreativitas dan kemandirian daerah. Perda, sebagai cermin otentik keotonomian suatu daerah (produk politik), harus tetap memiliki ruang kerja leluasa tanpa selalu dihantui ketakutan pembatalan (fungsi administrasi) oleh pusat yang seringkali justru tanpa alasan jelas dan konsisten.

¹⁹ Harus lekas ditambahkan, ihwal kontraprestasi dalam pajak daerah ini berlainan maksud jika dibanding filosofi retribusi. Jika kontraprestasi dalam retribusi itu bersifat individual dan langsung kepada wajib retribusi, dalam pajak daerah sifatnya lebih umum menyangkut sektor usaha terkait dari mana sumber pajak itu dipungut atau pembiayaan bagi kebutuhan pelayanan yang menunjang kelancaran aktivitas seputar obyek pajak tersebut.

²⁰ Tjip Ismail, *Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Bapekki-Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan, 2005).

PENUTUP

Sejatinya, sesudah sepuluh tahun berotonomi daerah, yang dari tahap perkembangannya, berarti bergeser dari transisi ke konsolidasi desentralisasi, pendekatan kebijakan mesti pula lebih berbobot substansi politik untuk mengimbangi pendekatan teknokratik yang dominan selama ini. Dalam konteks itu, desain kebijakan fiskal mesti lebih menjamin tumbuhnya otonomi fiskal daerah, lengkap sejak pemungutan hingga peruntukan hasilnya. Pilihan mementingkan desentralisasi sisi pengeluaran (*expenditure assignment*) dan menyepelekan diskresi Pemda untuk juga lebih otonom dalam sisi penerimaan (*local tax assignment*) adalah cerminan berpikir teknokratik picik dan lemah muatan politik, bahkan bertendensi sentralistik.

Sejumlah identifikasi masalah di atas kiranya dapat menjadi peta jalan perbaikan kebijakan di masa depan. UU No.28/2009 baru diberlakukan awal Januari 2010 ini. Revisi (perubahan) yang cepat, boleh jadi dianggap tak cukup realistis untuk diharapkan. Tetapi, level penyesuaian pada tingkat regulasi operasional (PP dan Peraturan/Keputusan Menteri) hingga instrumentasi kebijakan (penjabaran di level Perda dan implementasi) mesti terus memperoleh tiupan nafas perubahan bagi ikhtiar tegaknya otonomi fiskal sebagai bagian intrinsik dalam sistem keotonomian lokal itu sendiri.

KEPUSTAKAAN

- Davey, Kenneth. 1983. *"Pembiayaan Pemerintahan Daerah"*, UI-Press.
- Departemen Keuangan, Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerja Sama Internasional-Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan. 2005. *"Evaluasi Pelaksanaan UU No.34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah"*, Laporan Akhir.
- Departemen Keuangan. 2009. *"Pendapat Akhir Pemerintah terhadap RUU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada Rapat Paripurna DPR"*, Pidato, 18 Agustus.
- Devas, Nick, dkk. 1989. *"Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia"*, UI-Press.

Endi Jaweng, Robert. 2010. *Otonomi dan Distorsi Perda Investasi*, Kompas, 20 Juli.

Ismail, Tjip 2005. *"Pengaturan Pajak Daerah di Indonesia"*, Departemen Keuangan, Badan Pengkajian Ekonomi, Keuangan dan Kerja Sama Internasional-Pusat Pengkajian Ekonomi dan Keuangan.

KPPOD *"Tata Kelola Ekonomi Daerah"*, Publikasi Riset, 2008.

Lewis, Blane and Bambang Suharnoko. 2008. *"Local Tax Effects on the Business Climate"*, Paper, Decentralization Support Facility (DSF), July.

Lutfi, Achmad *"Pemanfaatan Desentralisasi Fiskal Berdasarkan UU No.34/2000 oleh Pemda untuk Menarik Pajak Daerah dan Retribusi Daerah: Suatu Studi di Kota Bogor"*, Paper, Tanpa Tahun.

Musgrave, Richard. 1959. *"The Theory of Public Finance"*, (New York: McGraw Hill).

Sidik, Machfud. 2002. *"Optimalisasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Kerangka Meningkatkan Kemampuan Keuangan Daerah,"* Orasi Ilmiah pada Acara Wisuda XXI STIA LAN Bandung, April.

Simanjuntak, Robert. 2001. *"Kebijakan Pungutan Daerah di Era Otonomi"*, Paper, Partnership For Economic Growth (PEG), April.

-----, 2010. *"Desentralisasi Fiskal dan Manajemen Makroekonomi: Urgensi Suatu Grand Design di Indonesia"*, Majalah Prisma, Vol.29 No.3.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Zuhro, Siti dan Eko Prasajo (Ed.). 2010. *"Kisruh Peraturan Daerah: Menguarai Masalah dan Solusinya"*, Penerbit Ombak dan The Habibie Center.

PARA PENULIS

ARIEF PRIYADI. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

DENI FRIAWAN. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

LEPI T. TARMIDI. Guru Besar Emeritus, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

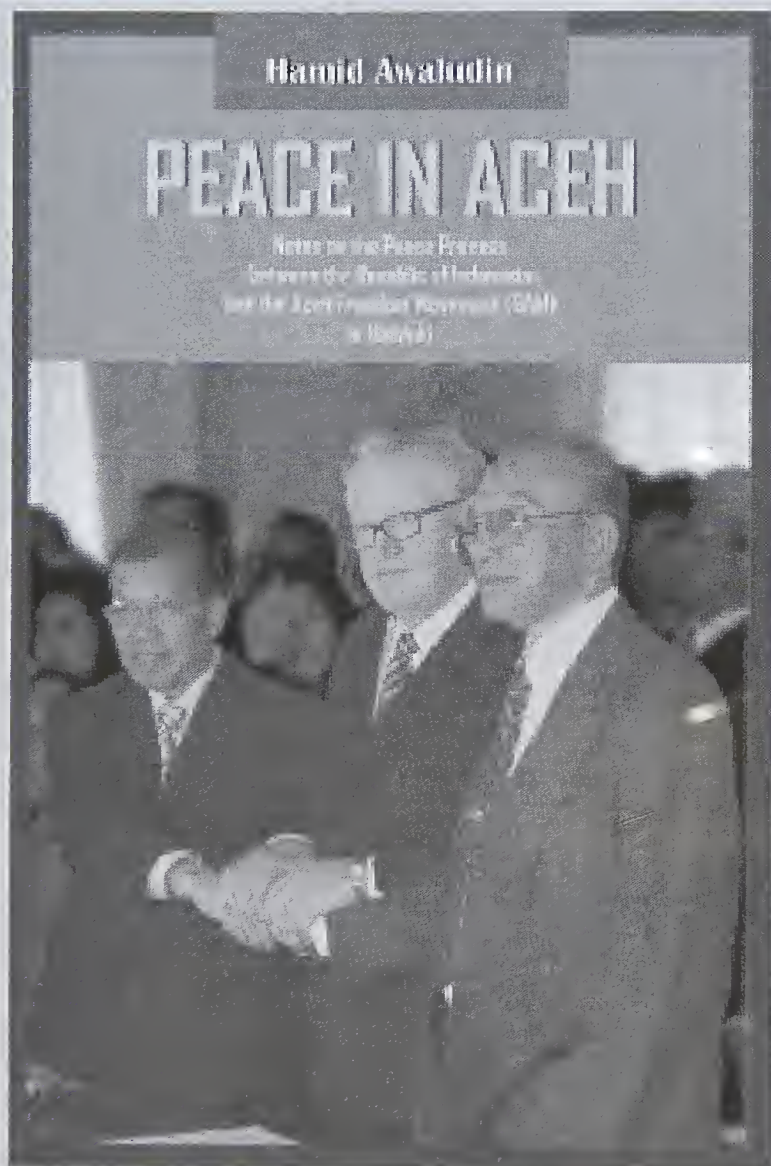
LINA A. ALEXANDRA. Staf Peneliti Departemen Politik dan Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.

RIZAL SUKMA. Direktur Eksekutif CSIS, Jakarta.

ROBERT ENDI JAWENG. Staf Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD).

TIMOTIUS D. HARSONO. Mahasiswa Program Doktor Studi Kebijakan Sekolah Pascasarjana, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

PEACE IN ACEH



ISBN: 978-979-1295-11-6

Harga: Rp. 90.000

The Indonesian Quarterly

First Quarter 2010

Vol. 38 No. 1



Indonesia and Climate Change

Susilo Bambang Yudhoyono Ralph Ashton Frank Jotzo
Hardiv Harris Situmeang

Challenges to the ASEAN Economic Community

Indira Hapsari Alexander C. Chandra

Regional Maritime Issues

Hasjim Djalal Munmun Majumdar

Review of Developments

Mochamad Pasha

Alexandra Retno Wulan

Centre for Strategic and International Studies

Naskah

Naskah-naskah untuk ANALISIS CSIS hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20–30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai disket 3 1/2" dengan menyebutkan program yang digunakan. Redaksi berhak menyunting tulisan yang akan dimuat tanpa mengubah maksud dan isinya. Cantumkan nama lengkap, alamat dan riwayat hidup singkat penulis. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat disediakan imbalan yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan jika disertai dengan perangko secukupnya. Surat menyurat harap dialamatkan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 50.000,00 per eksemplar; langganan setahun (4 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 160.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Publikasi, Centre For Strategic And International Studies. Pembayaran melalui Bank Mandiri, Cabang Kebon Sirih, Jl. Tanah Abang Timur No. 1-2 Jakarta Pusat, dengan rekening No. 121-0004798785 a/n CSIS.

Alamat

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

The Jakarta Post Building, 3rd Fl.

Jl. Palmerah Barat No. 142-143, Jakarta 10270, Indonesia,

P. 62 21 5365 4601, F. 62 21 5365 4607, www.csis.or.id, csis@csis.or.id